



วารสารวิชาการ

# คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

Huachiew Chalermprakiet Law Journal

ปีที่ 7 ฉบับที่ 2 มกราคม - มิถุนายน 2560 ISSN 2286 - 6965

Vol.7 No.2 (January - June 2017)

## บทความวิจัย

ความต้องการศึกษาหลักสูตรนิติศาสตร์ชุมชนบัณฑิต

กิตติพงศ์ หังสพฤกษ์ วิมาน กฤตพล สุจินตนา ชุมวิสูตร วิวิธ วงศ์ทิพย์

จิราพร สุทัศน์กิระ และ วรณวิภา เมืองถ้ำ

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิชุมชนสาธารณะ

ปวิช ดิเรกวัชรดำรง

การประกันความมั่นคงแห่งรัฐธรรมนูญ

ฐาغر ศิริยุทธ์วัฒนา

ปัญหาการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในมาตรการบังคับทางปกครองศึกษาเฉพาะกรณี

การบังคับชำระหนี้เงิน

ชัยสิริ มั่งศิริ

## บทความวิชาการ

ความเท่าเทียม ความเสมอภาค และความเป็นธรรมทางสังคมกับการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย

ธนาชัย สุนทรอนันตชัย

การถูกจำกัดมิให้รับมรดกก่อนและหลังเจ้ามรดกตาย

ช.ชยรินทร์ เพ็ชฌุไพศิษฐ์





# วารสารวิชาการ คณะนิติศาสตร์ Huachiew Chalermprakiet Law Journal

ปีที่ 7 ฉบับที่ 2 (มกราคม - มิถุนายน 2560) ISSN 2286-6965  
Vol.7 No.2 (January - June 2017)

## เจ้าของ

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

18/18 ถนนบางนา-ตราด กิโลเมตร 18 ตำบลบางโหลง อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ 10540

โทรศัพท์ 0-2312-6300 ต่อ 1689 1690 โทรสาร 0-2312-6419

E-mail : faclaw120hcu@gmail.com

## ที่ปรึกษากองบรรณาธิการ

ศาสตราจารย์พิเศษประสิทธิ์ โฉมวิไลกุล

ผู้ช่วยศาสตราจารย์นัก สุนทรชัย

## หัวหน้าบรรณาธิการ

อาจารย์ตรีวิดา เฟื่องฟู

## กองบรรณาธิการ

รองศาสตราจารย์ ดร.รัชชัย สุวรรณพานิช

รองศาสตราจารย์มาลี สุรเชษฐ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรรษา สิงห์สงบ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุรวิธ กิจกุล

ผู้ช่วยศาสตราจารย์จักรกฤษณ์ สถาปนศิริ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เดือนเด่น นาคสีหราช

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ช.ชรินทร์ เพ็ชฌุไพศัญญ์

อาจารย์ธนาชัย สุนทรอนันตชัย

อาจารย์ภัทรวดี ยั่งยืน

อาจารย์วุฒิชัย เต็งพงศพร

ประธานนักศึกษาคณะนิติศาสตร์ทุกชั้นปี

ประธานหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต

มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

คณบดีคณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

มหาวิทยาลัยกรุงเทพ

ผู้บังคับการตำรวจราชวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยนเรศวร

มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

## กองบรรณาธิการและเหรียญก

นางวราภรณ์ แจ่มแจ้ง

## ผู้ช่วยเลขานุการ

นางอิสรา วงษ์ดี

## กำหนดการออกวารสาร

ปีการศึกษาละ 2 ฉบับ (มกราคม - มิถุนายน และ กรกฎาคม - ธันวาคม)

บทความหรือข้อความคิดเห็นใด ๆ ที่ปรากฏในวารสารฉบับนี้เป็นวรรณกรรมของผู้เขียนโดยเฉพาะ คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ และกองบรรณาธิการไม่มีส่วนรับผิดชอบหรือไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยกับข้อคิดเห็นนั้น แต่ประการใด



## รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกตรวจสอบบทความวารสารวิชาการประจำฉบับ (Peer review)

ศาสตราจารย์ไชยยศ เหมะรัชตะ

รองศาสตราจารย์ ดร.กิจปติ ก้องเบญจภูษ

รองศาสตราจารย์ถาวรวัลย์ หอนพรัตน์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.โสภณ เจริญ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์นพดล ปกรณ์นิมิตติ

อาจารย์ ดร.สุริย์ฉาย พลวัน

สาขาวิชากฎหมายธุรกิจ

สาขาวิชากฎหมายมหาชน

สาขาวิชากฎหมายธุรกิจ

สาขาวิชากฎหมายมหาชน

สาขาวิชากฎหมายเอกชน

สาขาวิชากฎหมายระหว่างประเทศ

## รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิภายในตรวจสอบบทความวารสารวิชาการประจำฉบับ (Peer review)

ผู้ช่วยศาสตราจารย์นิก สุนทรชัย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ช.ชยินทร์ เพ็ชฌุไพศิษฐ์

อาจารย์ธนาชัย สุนทรอนันตชัย

สาขาวิชากฎหมายระหว่างประเทศ

สาขาวิชากฎหมายธุรกิจ

สาขาวิชากฎหมายมหาชน

~~~~~



## สารบัญ

### บทความวิจัย

|                                                                                                                                                                     |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| ความต้องการศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต<br>กิตติพงศ์ หังสพฤกษ์ วิมาน กฤตพลวิมาน สุจินตนา ชุมวิสูตร วิวิธ วงศ์ทิพย์<br>จิราพร สุทันกิตระ และ วรรณวิภา เมืองถั่ว | 1  |
| มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะ<br>ปวิศ ดิเรกวัชรดำรง                                                                                             | 12 |
| การประกันความมั่นคงแห่งรัฐธรรมนูญ<br>ฐาตุร ศิริยุทธวัฒนา                                                                                                            | 23 |
| ปัญหาการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในมาตรการบังคับทางปกครอง<br>ศึกษาเฉพาะกรณีการบังคับชำระหนี้เงิน<br>ชัยสิริ มั่งศิริ                                   | 37 |

### บทความวิชาการ

|                                                                                                                  |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| ความเท่าเทียม ความเสมอภาค และความเป็นธรรมทางสังคมกับการจัดสวัสดิการสังคม<br>ของประเทศไทย<br>ธนาชัย สุนทรอนันตชัย | 52 |
| การถูกจำกัดมิให้รับมรดกก่อนและหลังเจ้ามรดกตาย<br>ช.ชยินทร์ เพ็ชฎไพศิษฎ์                                          | 66 |





## บทบรรณาธิการ

วารสารวิชาการคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ ดำเนินการมาถึงปีที่ 7 เล่มที่ 2 แล้วโดยได้จัดอยู่ในกลุ่มที่ 2 ของฐานข้อมูล TCI (Thai-Journal Citation Index Centre) ซึ่งคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติได้รวบรวมบทความหลากหลายด้านที่น่าสนใจจากผู้ทรงคุณวุฒิ บุคคลภายนอก และคณาจารย์ประจำ โดยบทความเหล่านี้มีคุณค่าทางวิชาการ อีกทั้งยังได้นำเสนอความรู้ทางกฎหมายในแง่มุมต่างๆ เพื่อเป็นประโยชน์แก่ผู้อ่าน เช่น บทความวิจัยเรื่องการประกันความมั่นคงแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้นำเสนอให้เห็นถึงความสำคัญของรัฐธรรมนูญ ความมั่นคงของรัฐธรรมนูญที่อาจจะส่งผลกระทบต่อระบบการเมืองและระบบกฎหมายได้ อีกทั้งยังมีบทความวิจัยเรื่องมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะ โดยศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะของประเทศต่างๆ เพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทย นอกจากบทความวิจัยแล้วยังมีบทความวิชาการเรื่องการถูกจำกัดมิให้รับมรดกก่อนและหลังเจ้ามรดกตาย และเรื่องเกี่ยวกับความเท่าเทียม ความเสมอภาค และความเป็นธรรมทางสังคมกับการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย

กองบรรณาธิการขอขอบพระคุณผู้ทรงคุณวุฒิ คณาจารย์ที่สนับสนุนบทความมาโดยตลอด และขอขอบพระคุณผู้ส่งบทความมาร่วมเผยแพร่ในครั้งนี้ อนึ่ง คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ ขอเชิญชวนผู้สนใจส่งบทความตีพิมพ์ที่วารสารวิชาการ คณะนิติศาสตร์ในฉบับต่อไป เพื่อพัฒนางานวิชาการและเผยแพร่ความรู้ อันเป็นประโยชน์ต่อนักศึกษา คณาจารย์ และประชาชนทั่วไป ซึ่งคณะจะจัดพิมพ์วารสารวิชาการเผยแพร่ปีการศึกษาละ 2 ฉบับ โดยสามารถติดต่อสอบถามได้ที่คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ โทรศัพท์ 0-2312-6300 ต่อ 1689 หรือ 1690

ตรีวิดา เฟื่องฟู  
บรรณาธิการ



# ความต้องการศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต

## The research on demand of the survey applicant to study in the Doctor of Laws program

กิตติพงศ์ หังสพฤกษ์\*  
วิมาน กฤตพลวิมาน\*\*  
สุจินตนา ชุมวิสูตร\*\*\*  
วิวิธ วงศ์ทิพย์\*\*\*\*  
จิราพร สุทันกิตระ\*\*\*\*\*  
วรรณวิภา เมืองถ้ำ\*\*\*\*\*

### บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่อง ความต้องการศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิตนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาข้อมูลพื้นฐานของผู้เรียนที่เป็นกลุ่มเป้าหมาย (2) สำรวจความต้องการในการศึกษาต่อหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิตในภาพรวมและในเชิงเปรียบเทียบ ระหว่างนักศึกษากลุ่มเป้าหมายของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราชและสถาบันอื่น (3) สำรวจความสนใจในการศึกษาต่อหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิตตลอดจนเงื่อนไขความพร้อมในด้านต่าง ๆ ของกลุ่มเป้าหมาย (4) สำรวจความคิดเห็นต่อการจัดการเรียนการสอนในระบบทางไกลของหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต โดยเปรียบเทียบระหว่างนักศึกษากลุ่มเป้าหมายของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราชและสถาบันอื่น (5) สำรวจความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากกลุ่มเป้าหมายโดยตรง เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิตให้ตรงกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย และ (6) เสนอสาขาวิชานิติศาสตร์และมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราชให้เปิด

---

\*รองศาสตราจารย์ ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช

\*\*รองศาสตราจารย์ ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช

\*\*\*รองศาสตราจารย์ ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช

\*\*\*\*ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช

\*\*\*\*\*รองศาสตราจารย์ ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช

\*\*\*\*\*รองศาสตราจารย์ ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช



หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิตที่มีมาตรฐาน มีคุณภาพสูงสุด และสอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย

การวิจัยเรื่องนี้ เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ และเชิงคุณภาพ โดยส่วนของการวิจัยเชิงปริมาณ ใช้วิธีวิจัยเชิงสำรวจ สำหรับเครื่องมือที่ใช้ในการสำรวจเป็นแบบสอบถาม ทั้งคำถามในลักษณะของคำถามปลายปิดและปลายเปิด และการวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถามโดยใช้ค่าสถิติต่าง ๆ

ผลการวิจัยพบว่า กลุ่มเป้าหมายส่วนใหญ่ร้อยละ 54.5 มีความต้องการที่จะศึกษาในหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต และร้อยละ 31.0 มีความสนใจที่จะศึกษา ทั้งนี้การตัดสินใจในการศึกษาขึ้นอยู่กับความพร้อมในด้านค่าใช้จ่ายเป็นสำคัญ ซึ่งระบบการศึกษาในระบบทางไกลเป็นระบบที่เอื้ออำนวยเนื่องจากการศึกษาในระดับดุษฎีบัณฑิตเป็นการศึกษาหาความรู้และการวิจัยด้วยตนเอง สำหรับความสามารถในด้านภาษาต่างประเทศ กลุ่มเป้าหมายเห็นถึงความสำคัญโดยมีความเห็นว่าต้องผ่านการวัดระดับความรู้ตามระบบมาตรฐาน โดยระบบการเรียนการสอนกลุ่มเป้าหมายเห็นว่าควรมีการเรียนการสอนภาคทฤษฎีเท่าที่จำเป็น พร้อมกับทำดุษฎีนิพนธ์ ทั้งนี้การรับนักศึกษาควรรับเป็นจำนวนที่เหมาะสมตามศักยภาพของนักศึกษา และการจ่ายค่าเล่าเรียนควรเป็นระบบเหมาจ่ายตลอดหลักสูตรในอัตราที่เหมาะสม นอกจากนี้ ควรพัฒนาศักยภาพในด้านต่าง ๆ เช่น การให้บริการ และระบบฐานข้อมูลทางวิชาการ เป็นต้น เพื่อให้สามารถรองรับการเปิดหลักสูตรได้อย่างมีประสิทธิภาพ

**คำสำคัญ :** หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต ความต้องการศึกษา

## Abstract

The research on the demand of the survey applicant to study in the Doctor of Laws program has the objectives to (1) To study the general background of study who are target group (2) To survey the demand of studying the Doctor of Law program both in general background and comparative study (3) To survey the need of further education of applicants in the Doctor of Law program including conditions and readiness in various aspects of the target group (4) To survey the long distance learning management system of the Doctor of Law program by comparing between the target group of Sukhothai Thammathirat Open University and other universities (5) To survey opinion and feedback that received from the target group in order to develop the Doctor of Law program according to the desire of the target group and (6) To recommend the faculty of law and Sukhothai Thammathirat Open University to open the Doctor of Law program with high standard, quality and following to the desire of the target group

This research is a survey research by applying both qualitative and quantitative methodologies received from various sources. The quantitative research applies the survey methodologies and the tool employed in this research are opened and closed ended questionnaires including analyze information from the questionnaires by using the statistics results

This research found that most of the target groups 54.5%; want to apply the Doctor of Law program while 31% of target groups tend to apply the Doctor of Law program. Whether the target groups decide to apply this program or not depending significantly on tuition fee. The long-distance learning facilitates the nature of Doctor of Law study because it depends upon the self-learning disciplines. According to this study, the result shows that English skill is crucial for studying this program; thus, it is necessary to pass the English standard qualification. With regard to program curriculum, the target group prefers limited amount of course works while conducting the dissertation at the same time. However, the acceptance rate should be relevant to the capacity of the Faculty of Law, the tuition fee should be based on a lump sum payment. Moreover, the university should develop various facilities for example, service, academic database in order to support the doctor of law program effectively.

**Keyword :** Doctor of Law Program, Demand of studying

## ความสำคัญของการวิจัย

ภายใต้สถานการณ์ทางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจในปัจจุบัน การใช้กฎหมายเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งต่อการสร้างความชอบธรรมให้แก่สังคม บ้านเมือง การสร้างกฎ กติกาทางการเมือง และตอบสนองต่อระบบเศรษฐกิจการค้า ทั้งภายใน และนอกประเทศ นอกจากนี้ การใช้กฎหมายยังมีความสำคัญต่อทุกองค์กร ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือเอกชน ต่างก็มีความต้องการนักกฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่ง นักกฎหมายที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะทาง อาทิ กฎหมายมหาชน กฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายอาญาและการบริหารงานยุติธรรม และ กฎหมายธุรกิจ ในแขนงต่าง ๆ เช่น กฎหมาย

แรงงานและการอุตสาหกรรม กฎหมายภาษีอากร กฎหมายเกี่ยวกับสถาบันการเงิน กฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา กฎหมายการค้าระหว่างประเทศ กฎหมายเกี่ยวกับพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์และเทคโนโลยีสารสนเทศ ฯลฯ ในขณะที่ประเทศไทยยังขาดแคลนนักกฎหมายที่ศึกษาวิจัยทางด้านนิติศาสตร์ชั้นสูงอีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งองค์กรที่สำคัญในการผลิตนักกฎหมายที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง และนักกฎหมายที่ทำการศึกษาวิจัยนิติศาสตร์ชั้นสูง คือ มหาวิทยาลัยที่มีหลักสูตรการเรียนการสอนในคณะนิติศาสตร์

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าความต้องการนักกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักกฎหมายผู้เชี่ยวชาญเฉพาะ



ทาง หรือนักวิจัยทางด้านนิติศาสตร์จะมีมาก แต่ปริมาณการผลิตนักกฎหมายดังกล่าวในชั้นบัณฑิตศึกษา โดยเฉพาะปริญญาเอกด้านนิติศาสตร์ยังมีจำนวนจำกัดมาก โดยสถาบันอุดมศึกษาที่มีการเปิดการเรียนการสอนกฎหมายมาก่อนคือ คณะนิติศาสตร์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งถือได้ว่าเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่มีรากฐานในการผลิตบัณฑิตนิติศาสตร์ในชั้นปริญญาตรีมาเป็นเวลานาน ต่อมาก็คือคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ซึ่งก็มีการผลิตบัณฑิตทางด้านกฎหมายเป็นจำนวนมาก แต่สถาบันการศึกษาที่กล่าวมานี้ก็ยังไม่สามารถผลิตนักกฎหมายในชั้นบัณฑิตศึกษาเพื่อรองรับความต้องการของสังคมได้อย่างเพียงพอ จนกระทั่งในปัจจุบันหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิตและนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิตมีการเปิดสอนทั้งมหาวิทยาลัยราชภัฏและมหาวิทยาลัยเอกชนหลายแห่ง ซึ่งมีข้อน่าสังเกตว่า มหาวิทยาลัยราชภัฏหลายแห่งแม้จะเริ่มมีการเปิดการเรียนการสอนปริญญาตรีทางด้านนิติศาสตร์มาไม่นานนัก หากเทียบกับมหาวิทยาลัยของรัฐอื่น ๆ ที่มีการเปิดสอนมาเป็นเวลานาน แต่ก็ยังริบผลัดกันให้มีการเปิดการศึกษานิติศาสตร์ในชั้นบัณฑิตศึกษาเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะการศึกษาระดับปริญญาโทนิติศาสตรมหาบัณฑิตต่อไป เนื่องจากเหตุผลด้านความขาดแคลนนักกฎหมายที่จบการศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษา นอกจากนี้มหาวิทยาลัยเอกชนบางแห่งก็เล็งเห็นถึงความสำคัญและความขาดแคลนนักกฎหมายดังกล่าว โดยมีการเปิดหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิตมาเป็นเวลากว่า 10 ปี แล้ว และบางแห่งได้มีการเปิดหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิตอีกด้วย

โดยวัตถุประสงค์หลักของการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาด้านนิติศาสตร์ เพื่อสร้างนักกฎหมายที่เป็นการต่อยอดจากการศึกษาในชั้นปริญญาตรี ที่เป็นการศึกษากฎหมายอย่างกว้าง โดยจะเน้นไปที่ประมวลกฎหมายสี่ฉบับที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวัน กล่าวคือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งในชั้นปริญญาโทนิติศาสตรมหาบัณฑิต จะมีวิชาเลือกที่เป็นกฎหมายเฉพาะ (ซึ่งมักจะนอกเหนือจากกฎหมายที่ได้ศึกษามาแล้วในชั้นปริญญาตรี) ให้นักศึกษาที่สนใจได้เลือกเรียนหรือในหลักสูตรของบางมหาวิทยาลัยก็ได้มีการแบ่งสาขาของกฎหมาย เช่น สาขากฎหมายเอกชน สาขากฎหมายธุรกิจ สาขากฎหมายมหาชน สาขากฎหมายอาญา และสาขากฎหมายระหว่างประเทศ เป็นต้น ในขณะที่หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิตจะเป็นการต่อยอดการศึกษาในชั้นนิติศาสตรมหาบัณฑิตไปสู่การศึกษาระดับสุดท้ายแห่งศาสตร์นี้ เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับนักนิติศาสตร์ที่ผ่านการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาในระดับปริญญาโทมาแล้ว ในการพัฒนาความรู้รูปแบบใหม่ทางวิชาการในลักษณะเป็นการวิเคราะห์ สังเคราะห์ นำมาซึ่งการสร้างแนวความคิดทฤษฎีใหม่และนวัตกรรมทางด้านนิติศาสตร์

สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ได้รับความเห็นชอบจากสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาให้เปิดหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต ระดับปริญญาตรี เมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2523 นับเป็นเวลากว่า 30 ปีแล้ว และเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2551 ที่สาขาวิชานิติศาสตร์

ได้รับความเห็นชอบจากสำนักงานคณะกรรมการ  
การอุดมศึกษา ให้เปิดสอนหลักสูตรนิติศาสตร-  
มหาบัณฑิต ที่สาขาวิชานิติศาสตร์ได้ผลิตบัณฑิต  
และมหาบัณฑิตที่มีความรู้ความสามารถ และ  
ประสบการณ์ที่เหมาะสมตามความต้องการของ  
สังคม มีการพัฒนาบุคลากรในวงการกฎหมายให้มี  
ความรู้ความสามารถและประสบการณ์ ซึ่งทั้ง  
บัณฑิตและมหาบัณฑิตที่สำเร็จจากสาขาวิชา  
นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช เป็นที่  
ยอมรับของสังคมในวงกว้าง ทั้งภาครัฐและเอกชน  
ถึงคุณภาพและมาตรฐาน ทั้งทางด้านวิชาการและ  
วิชาชีพ ตลอดจนความพร้อมในการศึกษาต่อใน  
ระดับการศึกษาที่สูงยิ่งขึ้น ทั้งในประเทศและต่าง  
ประเทศ

สำหรับแผนการผลิตบัญญัตินิติศาสตร  
บัณฑิตของสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย  
สุโขทัยธรรมาราช มีเป้าหมายในการขยายโอกาส  
การศึกษาทางด้านนิติศาสตร์ ในระดับบัญญัตินิติศาสตร  
เพื่อผลิตนักกฎหมายที่มีความเชี่ยวชาญด้าน  
กฎหมายเฉพาะทาง สามารถพัฒนาองค์ความรู้ใหม่ ๆ  
เพื่อแก้ไขปัญหาทางกฎหมายที่มีความซับซ้อน  
ของสังคมที่มีลักษณะเป็นพลวัต การประยุกต์  
เชื่อมโยง และบูรณาการศาสตร์ทางด้านต่าง ๆ ที่มี  
ความสัมพันธ์กัน การสร้างงานวิจัย บทความ  
ตำรา ด้านนิติศาสตร์ เพื่อสร้างและพัฒนาองค์  
ความรู้ อันเป็นการพัฒนากฎหมายและนำไปสู่  
การพัฒนาสังคมและประเทศชาติ และที่สำคัญ  
คือให้สังคมตระหนักถึงหลักการที่สำคัญทาง  
กฎหมายที่เรียกว่าหลักนิติธรรม (Rule of Law)

บัณฑิตที่สำเร็จหลักสูตรนิติศาสตรบัญญัตินิติศาสตรบัณฑิตนั้น เป็นที่ต้องการขององค์กรและหน่วยงาน

ต่าง ๆ ทั้งของรัฐและเอกชน ทั้งองค์กรทางกฎหมาย  
อาทิ อาจารย์ในคณะนิติศาสตร์ ทั้งของรัฐและ  
เอกชน นักวิจัยด้านกฎหมายที่ค่อนข้างขาดแคลน  
ที่ปรึกษากฎหมายเฉพาะด้าน หรือแม้แต่การปฏิบัติ  
งานในองค์กรระหว่างประเทศที่ต้องการผู้เชี่ยวชาญ  
เฉพาะด้านกฎหมายที่องค์กรนั้นเกี่ยวข้อง  
นอกจากนี้ในการผลิตนักกฎหมายในระดับบัญญัตินิติศาสตรบัณฑิตทางสาขาวิชานิติศาสตร์ก็ยังให้ความสำคัญ  
กับนักกฎหมายในกระบวนการยุติธรรม อาทิ  
ผู้พิพากษาและพนักงานอัยการ ซึ่งทางคณะ  
กรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (หรือ กต.) หรือ  
แม้แต่คณะกรรมการอัยการ (หรือ กอ.) มีการ  
กำหนดคุณสมบัติของผู้มีคุณสมบัติและคุณวุฒิ  
ที่เอื้อต่อการเข้ารับราชการในตำแหน่งดังกล่าวที่  
เป็นผู้สำเร็จการศึกษาปริญญาเอกทางด้านกฎหมาย  
ในประเทศ โดยไม่จำเป็นต้องมีประสบการณ์ใน  
การทำงานด้านกฎหมายมาก่อน ซึ่งผู้สำเร็จการ  
ศึกษาในระดับบัญญัตินิติศาสตรบัณฑิตที่เข้ารับ  
การสอบในสนามการสอบเฉพาะที่มีชื่อเรียกว่า  
“สนามพิเศษ” หรือ “สนามจิ๋ว” มีสัดส่วนในการ  
ได้รับการคัดเลือกมากกว่าการสอบในสนามอื่น ๆ  
ซึ่งเป็นที่รับทราบกันเป็นอย่างดีในบรรดาผู้ประสงค์  
จะเข้าสอบเพื่อบรรจุเป็นผู้พิพากษาหรือพนักงาน  
อัยการ

ในปี 2557 มีบัณฑิตที่สำเร็จการศึกษาชั้น  
นิติศาสตรบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย  
สุโขทัยธรรมาราช แล้ว จำนวน 42,088 คน และ  
นิติศาสตรมหาบัณฑิต จำนวน 478 คน โดยสาขา  
วิชานิติศาสตร์มียอดนักศึกษาที่รับเข้าสูงเป็น  
อันดับที่สอง รองจากสาขาวิชาวิทยาการจัดการ  
นอกจากนี้ จากการสำรวจความต้องการศึกษาต่อของ



ผู้ที่จบการศึกษาในสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พบว่ามีความประสงค์ที่จะเข้ารับการศึกษาในชั้นนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เป็นจำนวนมาก (รายละเอียดปรากฏตามเอกสารสำรวจความต้องการศึกษาต่อในส่วนถัดไป) ซึ่งนอกเหนือจากความต้องการศึกษาต่อในชั้นนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิตของผู้ที่สำเร็จการศึกษาในสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชแล้ว สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ยังคาดหวังว่าความมีชื่อเสียงของสาขาวิชา ตลอดจนการได้รับการยอมรับในบรรดาประชาชนทั่วไป นักกฎหมาย และผู้ที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพกฎหมาย จะให้การตอบรับในการแสดงความประสงค์เพื่อเข้าศึกษาต่อในระดับนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต เป็นอย่างดี นอกจากนี้สาขาวิชานิติศาสตร์มีความเชื่อมั่นในคณาจารย์ประจำที่มีคุณวุฒิจบการศึกษาปริญญาเอก จำนวน 10 คน และกำลังศึกษาในระดับปริญญาเอก ทั้งต่างประเทศ และภายในประเทศ อีกจำนวน 10 คน สาขาวิชานิติศาสตร์เล็งเห็นถึงความชำนาญด้านกฎหมายเฉพาะของคณาจารย์ที่เป็นที่ยอมรับในวงกว้าง ทั้งภายในและต่างประเทศ มีประสบการณ์ที่สูงในการสอนและวิจัยทางด้านนิติศาสตร์มาเป็นเวลานาน ซึ่งจะเป็นโอกาสอันดียิ่งที่คณาจารย์ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญดังกล่าวมาทำการถ่ายทอดความรู้แก่นักศึกษาในชั้นดุษฎีบัณฑิตต่อไป

## ผลการสำรวจ

1. กลุ่มเป้าหมายส่วนใหญ่มีความต้องการที่จะเข้าศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต

คิดเป็นร้อยละ 54.5 มีกลุ่มเป้าหมายที่ไม่ประสงค์จะเข้าศึกษาในหลักสูตรนี้เพียงร้อยละ 13.5 เท่านั้น

2. กลุ่มเป้าหมายที่จะให้ความสนใจจะเข้าศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คิดเป็นร้อยละ 31.0 ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขความพร้อมในด้านต่าง ๆ

3. กลุ่มเป้าหมายส่วนใหญ่มีความเชื่อมั่นในคุณภาพของระบบการศึกษาทางไกลในระดับปานกลางถึงมาก คิดเป็นร้อยละ 87.5 มีความเชื่อมั่นในระดับน้อย เพียงร้อยละ 12.5 เท่านั้น

4. กลุ่มเป้าหมายส่วนใหญ่เห็นว่าระบบการศึกษาทางไกลเหมาะสมกับการศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิตในระดับปานกลางถึงมาก คิดเป็นร้อยละ 79.0 เห็นว่ามีความเหมาะสมในระดับน้อย เพียงร้อยละ 21.0 เท่านั้น

5. กลุ่มเป้าหมายส่วนใหญ่เห็นว่าคุณสมบัติของผู้จะเข้าเรียนหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิตต้องผ่านการวัดความรู้ภาษาอังกฤษตามระบบมาตรฐานมาก่อน คิดเป็นร้อยละ 59.0 ส่วนที่เหลือร้อยละ 41.0 เห็นว่าเข้ามามีเรียนก่อนแล้วสอบผ่านในภายหลังก็ได้

6. กลุ่มเป้าหมายส่วนใหญ่เห็นว่าระบบการเรียนการสอนหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิตควรมีการเรียนภาคทฤษฎีพร้อมทำดุษฎีนิพนธ์ คิดเห็นร้อยละ 74.3 ส่วนที่เห็นว่าควรทำดุษฎีนิพนธ์เพียงอย่างเดียวมีเพียงร้อยละ 25.7 เท่านั้น

7. กลุ่มเป้าหมายส่วนใหญ่เห็นว่าควรรับนักศึกษาเข้าเรียนหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิตรุ่นละประมาณ 10 ถึง 25 คน คิดเป็นร้อยละ 83.8 ส่วนที่เหลือเพียงร้อยละ 7.8 และ 8.7 ให้รับจำนวนน้อยและมากกว่า ตามลำดับ

8. กลุ่มเป้าหมายส่วนใหญ่เห็นว่าควรจ่ายค่าเล่าเรียนในลักษณะจ่ายต่อหน่วยกิต ต่อวิชา เหมาะจ่ายต่อเทอม หรือเหมาะจ่ายตลอดหลักสูตร (จ่ายในอัตราที่ถูกกว่าทั้ง 2 ลักษณะข้างต้น) ในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน กล่าวคือ ร้อยละ 29.5 ร้อยละ 33.5 และร้อยละ 37.0 ตามลำดับ

9. กลุ่มเป้าหมายให้ข้อเสนอแนะที่สำคัญ คือ ควรเปิดหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิตโดยเร็ว ร้อยละ 40.9 รองลงไปคือ ควรจัดเก็บค่าเล่าเรียนในระดับที่พอสมควรและผ่อนชำระได้ ร้อยละ 25.0 ควรปรับปรุงการบริการทั้งทางด้านวิชาการ และด้านธุรการอื่น ๆ ร้อยละ 21.6 และควรปรับปรุงและขยายเครือข่ายอินเทอร์เน็ตให้สะดวก และรวดเร็ว

## อภิปรายผล

1. กลุ่มเป้าหมายจำนวนมากที่ต้องการเข้าศึกษาต่อในหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต ด้วยเหตุผลสำคัญเพื่อเพิ่มวิทยฐานะให้ตนเอง มุ่งสู่การเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขา เพิ่มพูนความรู้ให้กว้างขวางและลุ่มลึก รวมทั้งเป็นนักวิชาการในระดับประเทศหรือสากล

อนึ่ง กลุ่มเป้าหมายที่เป็นนักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิตของสถาบันอื่น และของ มสธ. ทั้งที่กำลังศึกษาอยู่และคาดว่าจะใกล้จะจบการศึกษาแล้ว ก็มีความต้องการศึกษาต่อในหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิตในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน มีความแตกต่างเพียงเล็กน้อยไม่ถือเป็นนัยสำคัญทางสถิติ

สำหรับกลุ่มเป้าหมายที่ไม่ประสงค์จะศึกษาต่อในหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิตมีจำนวนน้อยเพียงร้อยละ 14.5 เท่านั้น

2. กลุ่มเป้าหมายที่ยังไม่มีความพร้อม แต่มีความสนใจที่จะเข้าศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิตมีจำนวนพอสมควร คิดเป็นร้อยละ 31.1 ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความพร้อมในด้านค่าใช้จ่ายเป็นสำคัญ รองลงมาคือความพร้อมในด้านเวลา และคุณสมบัติ ทั้งนี้เพราะกลุ่มเป้าหมายตระหนักว่าการศึกษาระดับดุษฎีบัณฑิตย่อมต้องใช้เวลา และค่าใช้จ่ายสูงกว่าในระดับมหาบัณฑิต

กลุ่มนี้มีข้อที่น่าสังเกตคือ กลุ่มเป้าหมายที่เป็นนักศึกษานิติศาสตรมหาบัณฑิตของสถาบันอื่น มีความกังวลในเรื่องความพร้อมด้านค่าใช้จ่ายน้อยกว่านักศึกษาของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช ซึ่งอาจเป็นเพราะนักศึกษาของสถาบันอื่นมีค่าใช้จ่ายในการศึกษาในอัตราที่สูงอยู่แล้วนั่นเอง

3. กลุ่มเป้าหมายส่วนใหญ่มีความเชื่อมั่นในคุณภาพของระบบการศึกษาทางไกลในระดับปานกลางถึงมาก มีความเชื่อมั่นในระดับน้อยเป็นสัดส่วนเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ทั้งนี้เพราะมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช เป็นมหาวิทยาลัยที่ใช้ระบบการศึกษาทางไกลที่มีชื่อเสียงเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางอยู่แล้ว ทั้งในและต่างประเทศ

กลุ่มเป้าหมายที่เป็นนักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิตของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช มีความเชื่อมั่นในระบบการศึกษาทางไกลในสัดส่วนที่สูงกว่านักศึกษาของสถาบันอื่น โดยเฉพาะนักศึกษาของมหาวิทยาลัยสุโขทัย



ธรรมาธิราชที่คาดว่าจะจบการศึกษาแล้วส่วนใหญ่ มีความเชื่อมั่นในระดับมากเลยทีเดียว เหตุผลที่เป็นเช่นนี้เพราะนักศึกษาของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช มีประสบการณ์ตรงกับคุณภาพการศึกษาในระบบทางไกลของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชอยู่แล้วนั่นเอง

4. กลุ่มเป้าหมายส่วนใหญ่เห็นว่าระบบการศึกษาทางไกลเหมาะสมกับหลักสูตรนิติศาสตร-  
คดีบัณฑิตในระดับปานกลางถึงมาก มีสัดส่วนเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่เห็นว่ามีความเหมาะสมในระดับน้อย ทั้งนี้เพราะกลุ่มเป้าหมายตระหนักว่าการศึกษาระดับคดีบัณฑิตเน้นการศึกษาหาความรู้และการค้นคว้าวิจัยด้วยตนเองอยู่แล้ว

กลุ่มเป้าหมายที่เป็นนักศึกษานิติศาสตร-  
มหาบัณฑิตของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช มีความเห็นว่าระบบการศึกษาทางไกลมีความเหมาะสมกับการศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรคดีบัณฑิตในสัดส่วนที่สูงกว่านักศึกษาของสถาบันอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักศึกษาของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชที่คาดว่าจะจบการศึกษาแล้ว ทั้งนี้เพราะการมีประสบการณ์ตรงกับคุณภาพการศึกษาในระบบทางไกลกับมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช อยู่แล้วเช่นเดียวกันกับความเชื่อมั่นในคุณภาพของระบบการศึกษาทางไกลนั่นเอง

5. กลุ่มเป้าหมายส่วนใหญ่เห็นว่าคุณสมบัติของผู้เรียนหลักสูตรนิติศาสตรคดีบัณฑิตต้องผ่านการวัดความรู้ภาษาอังกฤษตามระบบมาตรฐานมาก่อน แต่กลุ่มเป้าหมายที่เห็นว่าเข้ามาเรียนก่อนแล้วสอบผ่านในภายหลังก็ได้มีถึงร้อยละ 41.0 ซึ่งเป็นสัดส่วนไม่น้อยทีเดียว จะเห็น

ได้ว่านักศึกษาส่วนใหญ่ตระหนักในสำคัญ  
ของความรู้ภาษาอังกฤษต่อการเรียนในระดับคดี  
บัณฑิตซึ่งเป็นการศึกษาในเชิงลึก จำเป็นต้อง  
ศึกษาค้นคว้าจากตำราและเอกสารภาษาอังกฤษ  
เป็นสำคัญ แต่ก็ยังมีนักศึกษาอีกส่วนหนึ่งที่เห็นว่า  
เข้ามาเรียนก่อนแล้วพัฒนาความรู้ภาษาอังกฤษไป  
พร้อมกันก็ได้

กรณีคุณสมบัติการผ่านการวัดความรู้  
ภาษาอังกฤษนี้ กลุ่มเป้าหมายที่เป็นนักศึกษา  
หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิตของสถาบันอื่น  
และของ มสธ. มีความคิดเห็นเป็นสัดส่วนที่แทบ  
จะไม่แตกต่างกัน

6. กลุ่มเป้าหมายส่วนใหญ่เห็นว่าระบบ  
การเรียนการสอนหลักสูตรนิติศาสตรคดีบัณฑิต  
ควรมีการเรียนภาคทฤษฎีพร้อมทำวิทยานิพนธ์  
โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรียนภาคทฤษฎีเท่าที่จำเป็น  
เท่านั้น ซึ่งเห็นได้ว่ากลุ่มเป้าหมายต้องการเสริม  
ความรู้ในกระบวนการวิจัยที่จำเป็นและจะเป็นประโยชน์  
ในการทำคดีในพนธ์ด้วย

กรณีระบบการเรียนการสอนนี้ กลุ่ม  
เป้าหมายที่เป็นนักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตร-  
มหาบัณฑิตของสถาบันอื่นและของ มสธ. มีความ  
เห็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยมีความเห็นใน  
สัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน

7. กลุ่มเป้าหมายส่วนใหญ่เห็นว่าควรรับ  
นักศึกษาเข้าเรียนหลักสูตรนิติศาสตรคดีบัณฑิต  
รุ่นละประมาณ 10 ถึง 25 คน โดยนักศึกษากลุ่ม  
เป้าหมายที่เป็นนักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหา-  
บัณฑิตของสถาบันอื่นและของ มสธ. มีความเห็น  
ไปในแนวทางเดียวกัน ทั้งนี้เพราะการเรียนใน

ระดับคุณวุฒิบัณฑิตเน้นกระบวนการที่เข้มข้น การรับนักศึกษาจำนวนมากเกินไปอาจกระทบต่อคุณภาพของการเรียนการสอนได้

8. กลุ่มเป้าหมายทั้งที่เป็นนักศึกษา หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิตของสถาบันอื่น และของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชเห็นว่า ควรจ่ายค่าเล่าเรียนในลักษณะจ่ายต่อหน่วยกิตต่อวิชา เหมาะจ่ายต่อเทอม หรือเหมาะจ่ายตลอดหลักสูตร (จ่ายในอัตราที่ถูกกว่าทั้ง 2 ลักษณะข้างต้น) ในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน ทั้งนี้อาจเป็นเพราะกลุ่มเป้าหมายตระหนักอยู่แล้วว่าการที่จะเข้าศึกษาในระดับคุณวุฒิบัณฑิตต้องมีพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่พอจะรับภาระค่าใช้จ่ายได้พอสมควร และไม่ว่าจะเป็นการจ่ายลักษณะใดก็ไม่แตกต่างกันมากนักนั่นเอง

9. กลุ่มเป้าหมายที่ตอบคำถามเป็นทั้ง นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิตของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช และของสถาบันอื่น จึงให้คำแนะนำได้อย่างชัดเจน ครอบคลุม และลุ่มลึก ซึ่งจัดกลุ่มได้ 8 ประการ ตามลำดับความสำคัญ ได้แก่ (1) ควรเปิดหลักสูตรนิติศาสตรคุณวุฒิบัณฑิตโดยเร็ว (2) ควรจัดเก็บค่าเล่าเรียนในระดับที่พอสมควรและพอผ่อนชำระได้ (3) ควรปรับปรุงการบริการ ทั้งทางด้านวิชาการและด้านธุรการอื่นๆ (4) ควรปรับปรุงและขยายเครือข่ายอินเทอร์เน็ต ให้สะดวกและรวดเร็ว (5) ควรจัดระบบการให้คำปรึกษา การติดต่อสื่อสารกับอาจารย์ และมหาวิทยาลัยให้สะดวกขึ้น (6) ควรพัฒนาระบบช่วยค้นคว้าวิจัย ทั้งในและต่างประเทศ (7) ควรมีแหล่งทุนสนับสนุนค่าเล่าเรียนและการค้นคว้าวิจัย

ต่าง ๆ (8) ควรพิจารณาเปิดรับนักศึกษาจากผู้ที่จบจาก มสธ. และจากสถาบันอื่นอย่างเท่าเทียม

## บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ผลจากการศึกษาความต้องการศึกษา หลักสูตรนิติศาสตรคุณวุฒิบัณฑิต คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

### 1. ข้อเสนอแนะต่อการตัดสินใจเปิดหลักสูตรนิติศาสตรคุณวุฒิบัณฑิต

คณะผู้วิจัยเห็นว่ามหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชควรเปิดหลักสูตรนิติศาสตรคุณวุฒิบัณฑิตโดยเร็ว ทั้งนี้เพราะกลุ่มเป้าหมายที่ทำการสำรวจมีความต้องการที่จะเข้าศึกษาหลักสูตรนี้เป็นจำนวนมาก คิดเป็นร้อยละ 54.5 และกลุ่มเป้าหมายที่ยังไม่มีความพร้อม แต่มีความสนใจที่จะศึกษาหลักสูตรนี้เป็นจำนวนพอสมควร คิดเป็นร้อยละ 31.0 ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความพร้อมทางด้านค่าใช้จ่าย เวลา คุณวุฒิ และคุณสมบัติ

จึงเห็นได้อย่างชัดเจนว่า การเปิดหลักสูตรนิติศาสตรคุณวุฒิบัณฑิตมีผู้ประสงค์จะเข้าศึกษาเป็นจำนวนมาก จนคาดได้ว่าจะมีจำนวนเกินกว่าขีดความสามารถของสาขาวิชานิติศาสตรมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชจะรองรับได้

ยิ่งกว่านั้น การเปิดหลักสูตรนี้โดยเร็วจะเป็นประโยชน์ต่อพัฒนาการทางวิชาการของมหาวิทยาลัย ซึ่งตรงกับภารกิจหลักของทางมหาวิทยาลัย เป็นประโยชน์ต่อผู้เรียน ต่อหน่วยงาน และองค์การที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อประเทศชาติโดยรวม



สำหรับจำนวนนักศึกษาที่จะเปิดรับ  
ในเบื้องต้นควรเปิดรับประมาณปีละ 10 ถึง 25 คน  
ตามผลสำรวจซึ่งก็ขึ้นอยู่กับขีดความสามารถและ  
ความพร้อมของสาขาวิชานิติศาสตร์เป็นสำคัญ

## 2. ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับการจัด การเรียนการสอน

(1) คุณสมบัติของผู้เข้าเรียนหลักสูตร  
นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิตต้องผ่านการวัดความรู้  
ภาษาอังกฤษตามระบบมาตรฐาน ตามเกณฑ์ที่  
สำนักงานการอุดมศึกษา (สกอ.) และมหาวิทยาลัย  
กำหนด อย่างไรก็ดี ถ้าเป็นไปได้ควรพิจารณาเปิด  
ช่องให้เข้ามาเรียนก่อนแล้วพัฒนาไปพร้อมกันเพื่อ  
ให้สอบผ่านในภายหลัง เพราะมีกลุ่มเป้าหมายถึง  
ร้อยละ 41.0 ที่เห็นด้วยดังกล่าวมาแล้ว หากเปิด  
ช่องดังกล่าวได้จะเป็นการเปิดโอกาสทางการศึกษา  
ให้กว้างขึ้นตามปณิธานของมหาวิทยาลัย

(2) ในปีแรกควรเปิดหลักสูตรนิติศาสตร-  
ดุษฎีบัณฑิตแบบ 1.1 คือ แบบที่ทำดุษฎีนิพนธ์  
เพียงอย่างเดียวและมีการสอนภาคทฤษฎีบางวิชา  
โดยไม่มีหน่วยกิตก่อน และเปิดสอนแบบ 2.1 ในปี  
ถัดไป คือ แบบที่มีการศึกษาภาคทฤษฎีโดยนับ  
หน่วยกิตบางวิชาและต้องทำดุษฎีนิพนธ์ด้วย

(3) การจัดเก็บค่าเล่าเรียน จะเก็บ  
ลักษณะจ่ายต่อหน่วยกิต เหมาะจ่ายต่อเทอม หรือ  
เหมาะจ่ายตลอดหลักสูตรก็ได้ แต่ควรจัดเก็บใน  
อัตราที่พอสมควรและเปิดโอกาสให้ผ่อนชำระได้  
รวมทั้งจัดหาแหล่งทุนสนับสนุนค่าเล่าเรียนและ  
การค้นคว้าวิจัยต่าง ๆ

(4) ควรพัฒนาระบบฐานข้อมูลทาง  
วิชาการ และการเข้าถึงข้อมูลสำหรับการค้นคว้า

วิจัย ทั้งในและต่างประเทศ รวมทั้งปรับปรุงและ  
ขยายเครือข่ายอินเทอร์เน็ตให้สะดวกและรวดเร็ว

(5) ควรปรับปรุงการบริหาร ทั้งทาง  
ด้านวิชาการและด้านธุรการอื่น ๆ รวมทั้งจัดระบบ  
ให้คำปรึกษา ตลอดจนการติดต่อสื่อสารกับ  
อาจารย์และมหาวิทยาลัยให้สะดวกขึ้น

## 3. ข้อเสนอแนะในการเตรียมการเปิด สอนหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต

คณะผู้วิจัยเห็นว่า มหาวิทยาลัยควร  
ดำเนินการและสนับสนุนให้มีการเปิดสอน  
หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิตตามที่สาขาวิชา  
นิติศาสตร์เสนอ

สำหรับคณาจารย์ผู้สอนนั้น นอกจาก  
คณาจารย์ประจำหลักสูตรแล้วควรจัดเตรียม  
คณาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิหรือคณาจารย์ผู้เชี่ยวชาญ  
เฉพาะด้านไว้ให้เพียงพอ

ในส่วนของการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร  
นั้น ควรประชาสัมพันธ์ให้กลุ่มเป้าหมายได้ทราบ  
อย่างทั่วถึงและเริ่มประชาสัมพันธ์ก่อนการเปิด  
หลักสูตรอย่างน้อย 6 เดือน เพื่อให้กลุ่มเป้าหมาย  
ได้มีเวลาเตรียมการให้พร้อมในทุกด้าน

## 4. ข้อเสนอแนะในการจัดทำโครงการ ความร่วมมือ

คณะผู้วิจัยเห็นว่า ควรจัดทำโครงการ  
ความร่วมมือกับมหาวิทยาลัย สถาบัน องค์กร หรือ  
หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในทางวิชาการ การบริหาร  
จัดการ หรือความร่วมมืออื่น ๆ ในทุกด้าน ทั้ง  
ภายในและต่างประเทศ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แก่  
ทุกฝ่าย รวมถึงประเทศชาติโดยรวม

5. ข้อเสนอแนะด้านการพัฒนาอาจารย์  
คณะผู้วิจัยเห็นว่าสาขาวิชานิติศาสตร์  
และมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราชต้องส่งเสริม  
และสนับสนุนด้านการเงินอย่างเพียงพอเพื่อให้  
คณาจารย์สามารถศึกษาหลักสูตรระยะสั้นทาง  
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการอบรม ประชุม

สัมมนา และดูงานทางวิชาการทั้งในประเทศและ  
ต่างประเทศ โดยเฉพาะทุนในการทำวิจัยเพื่อ  
พัฒนาอาจารย์ให้มีความรู้ความสามารถอย่างต่อเนื่อง  
ทั้งนี้เพื่อให้การเรียนการสอนหลักสูตรนิติ  
ศาสตรดุษฎีบัณฑิตเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ  
และประสิทธิผลสูงสุด







## มาตรการทางกฎหมาย เกี่ยวกับการใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะ Legal measures concerning use of Public Assembly Rights

ปวิธ ดิเรกวัชรดำรง\*

สุรพล ศรีวิทยา\*\*

### บทคัดย่อ

บทความนี้ได้ศึกษาเกี่ยวกับการใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะ โดยศึกษากฎหมายของประเทศฝรั่งเศส และกฎหมายของประเทศเกาหลีใต้ เปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เพื่อนำมาแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของไทยให้ครอบคลุมกับการชุมนุมสาธารณะทุกกรณี โดยบทความนี้ได้วิเคราะห์ศึกษาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ บทบัญญัติในส่วนของการบริหารจัดการชุมนุมสาธารณะ และข้อจำกัดสิทธิเสรีภาพ เพื่อกำหนดขอบเขตและมาตรการที่เหมาะสมเกี่ยวกับการใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทยต่อไป

ผู้วิจัยเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 บางประการ ได้แก่ การเพิ่มเติมบทบัญญัติให้ครอบคลุมถึงการชุมนุมสาธารณะที่จัดขึ้นในสถานที่ของเอกชน และการปรับปรุงบทบัญญัติในข้อจำกัดสิทธิและเสรีภาพให้ขยายขอบเขตสถานที่หวงห้ามจัดการชุมนุมสาธารณะในรัศมี 150 เมตร จากที่ประทับหรือพำนักของผู้นำศาสนาด้วย

**คำสำคัญ :** การชุมนุมสาธารณะ สิทธิพลเมือง สิทธิทางการเมือง

\* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

\*\* อาจารย์ที่ปรึกษา, ผู้อำนวยการหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิตและนิติศาสตรมหาบัณฑิต, อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

## Abstract

This article concerns the exercise of rights to public assembly under French laws and South Korean laws in comparison with the Public Assembly Act B.E. 2558 (Thailand). The objectives of this study are to identify areas of improvement for the aforementioned Act of Thailand in order to ensure that the scope of the Act covers all cases of public assembly. This study analyses the enforcement of public assembly laws, sections pertaining to advance notification of public assembly and restrictions imposed on rights and liberty to determine scope and appropriate measures relating to the exercise of the right to public assembly in conformity with the context of Thai society.

The author suggests that the Public Assembly Act B.E. 2558 shall be amended; additional section on public assembly occurred within private premises and extension of the scope of restrictions imposed on rights and liberty to include the area within a radius of 150 metres from the residence of a religious leader.

**Keywords :** Public Assembly, Civil Rights, Political Rights

## บทนำ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557<sup>1</sup> สักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค ของประชาชนชาวไทยทุกคนตามกฎหมายและพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว นั่นคือ การยอมรับในสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ซึ่งถือเป็นหลักปฏิบัติสากลของประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งถือว่าเป็นคุณธรรมรากฐานประการหนึ่งที่ระบบการเมืองและระบบกฎหมายจะต้องธำรงรักษาไว้ อย่างไรก็ตาม หากพลเมืองทุกคนมีเสรีภาพอย่างไม่จำกัด

การใช้เสรีภาพของพลเมืองคนหนึ่ง ๆ ก็อาจนำมาซึ่งการละเมิดการมีเสรีภาพของพลเมืองคนอื่น ๆ ในรัฐได้เช่นกัน ดังนั้น เสรีภาพของพลเมืองทุกคนจึงต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายที่รัฐเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์เอาไว้ ว่าสิ่งใดที่พลเมืองสามารถกระทำได้อย่างอิสระโดยปราศจากการควบคุมของรัฐหรือไม่อาจกระทำได้ เพราะอาจจะเป็นการละเมิดเสรีภาพของผู้อื่น

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมิได้มีบทบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมไว้อย่างชัดเจนเหมือนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 63 แม้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะยัง

<sup>1</sup>ภายหลังถูกยกเลิกโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งในขณะที่ผู้วิจัยดำเนินการศึกษายูนันั้น รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวเป็นเพียงร่างรัฐธรรมนูญที่ผ่านประชามติ เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2559



ไม่มีบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าว แต่ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับผ่านประชามติ วันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2559)<sup>2</sup> มาตรา 44 ได้มีบทบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ดังนั้น ทันทีกี่ที่ประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับผ่านประชามติ) ประกอบพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ก็จะทำให้สิทธิทางการเมืองของพลเมืองไทย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะมีความสมบูรณ์ครบถ้วน

อย่างไรก็ดี เนื่องจากวิกฤตการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นในช่วง พ.ศ. 2556 - 2557 ได้นำมาสู่การก่อรัฐประหารโดยกองทัพ ในนาม “คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.)” เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 1/2557 เรื่อง การควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ และในวันเดียวกันได้มีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 7/2557 เรื่อง ห้ามชุมนุมทางการเมือง ซึ่งได้ห้ามมิให้มีการชุมนุมกันตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป นอกจากนี้ตามอารัมภพในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ยังอ้างถึงสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง พ.ศ. 2556 - 2557 ซึ่งมีแนวโน้มที่จะรุนแรงมากขึ้นจนถึงขั้นอาจลบล้างทุกขณะอันอาจเป็นอันตรายต่อชีวิต ทรัพย์สิน ความสะดวกสบายของประชาชนผู้สุจริต ทั้งนี้ หนึ่งในปัจจัยที่ทำให้เกิดความขัดแย้งทางการเมือง เกิดจากกลุ่มชุมนุมต่าง ๆ ที่ไม่ได้ใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะโดยสงบ ตามครรลองของวิถีประชาธิปไตย อันนำ

มาสู่การตราพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 โดยฝ่ายนิติบัญญัติขึ้นมาใช้บังคับ แต่ในทางปฏิบัติการใช้สิทธิตามกฎหมายฉบับนี้ยังไม่อาจทำได้เต็มที่ เนื่องจากได้มีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 7/2557 เรื่อง ห้ามชุมนุมทางการเมือง ที่ได้กำหนดห้ามมิให้มีการชุมนุมเกินกว่า 5 คนดังกล่าวอยู่

ทั้งนี้ ในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยต่างก็รับรองสิทธิทางการเมืองในการชุมนุมสาธารณะเอาไว้ โดยการตรากฎหมายกำหนดขอบเขต กฎเกณฑ์ การใช้สิทธิการชุมนุมสาธารณะ เพื่อให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อยและก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลอื่นน้อยที่สุด ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ บทบัญญัติในส่วนองระบบการแจ้งจัดการชุมนุมสาธารณะ และข้อจำกัดสิทธิเสรีภาพ เพื่อกำหนดขอบเขตและมาตรการที่เหมาะสมเกี่ยวกับการใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทยต่อไป

## วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะของต่างประเทศ
2. เพื่อวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะในประเทศไทย
3. เพื่อเสนอแนะมาตรการที่เหมาะสมสำหรับใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขและป้องกันปัญหาการใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ต่อไป

<sup>2</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งได้ประกาศใช้ในวันที่ 6 เมษายน 2560

## สมมติฐานของการศึกษา

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 บังคับใช้เฉพาะกรณีที่เป็นการประชุมชุมนุมในที่สาธารณะและผู้อื่นสามารถเข้าร่วมการชุมนุมได้เท่านั้น ทั้งยังมีได้มีบทบัญญัติใดให้ครอบคลุมการบังคับใช้ถึงกรณีที่เป็นการประชุมชุมนุมในสถานที่เอกชน ที่มีวัตถุประสงค์ที่มีผลกระทบหรือเกี่ยวข้องกับ ความสงบเรียบร้อยของสังคม ความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีตลอดจนสุขอนามัยของประชาชน ทั้งยังมีได้มีบทบัญญัติหรือแนวทางที่เหมาะสมเกี่ยวกับระบบการแจ้งจัดการชุมนุมสาธารณะ และการคุ้มครองผู้นำทางศาสนา อันอาจส่งผลให้เป็นชนวนแห่งการชุมนุมสาธารณะขนาดใหญ่ได้ จึงสมควรที่จะแก้ไขหรือเพิ่มเติมบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดเป็นมาตรการทางกฎหมายให้มีผลบังคับใช้ต่อไป

## ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะของต่างประเทศ ได้แก่ กฎหมายของประเทศฝรั่งเศส และกฎหมายของประเทศเกาหลีใต้ เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศไทย

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะของต่างประเทศ

2. ได้ทราบผลวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะในประเทศไทย

3. ได้ทราบแนวทางการแก้ไขและป้องกันปัญหาการใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

## วิธีดำเนินงานวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการดำเนินการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) เท่านั้น โดยวิธีการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากตำรากฎหมาย วิทยานิพนธ์ งานวิจัย บทความ และข้อมูลจากอินเทอร์เน็ตที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) และมาตรการที่เหมาะสมสำหรับใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

## ผลการวิจัย

### 1. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะของต่างประเทศ

ผู้วิจัยได้ทำการศึกษากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะของต่างประเทศจำนวน 2 ประเทศ ได้แก่ กฎหมายของประเทศฝรั่งเศส คือ รัฐบัญญัติว่าด้วยเสรีภาพในการชุมนุม ลงวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 1881 (Loi sur la liberte de reunion, 30 Juin 1881) และกฎหมายของประเทศเกาหลีใต้ คือ รัฐบัญญัติการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน พ.ศ. 2550 (Act Concerning Assembly and Demonstration 2007) โดยสรุปดังนี้



กฎหมายของประเทศฝรั่งเศสได้ให้การรับรองสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะโดยสงบ ในขณะที่เดียวกันก็ยอมรับว่าสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอาจถูกจำกัดได้โดยรัฐ หากแต่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่ข้อตกลงระหว่างประเทศเหล่านี้ได้กำหนดไว้ ทั้งนี้ หากผู้ประสงค์จะใช้สิทธิจัดการชุมนุมสาธารณะและเดินขบวนตามกฎหมายจะต้องดำเนินการแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งแบ่งเป็น 2 กรณี ได้แก่ กรณีแรก ถ้าไม่มีการเดินขบวนให้แจ้งล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมง และกรณีที่สอง ถ้ามีการเดินขบวนต้องแจ้งล่วงหน้าอย่างน้อย 3 วันก่อนการชุมนุม โดยการแจ้งต้องระบุ ชื่อ ที่อยู่ อาชีพของผู้จัด ประเด็นที่จะแสดงความคิดเห็น วัตถุประสงค์ กำหนดวัน เวลา สถานที่ ลักษณะวิธีในการเดินขบวน และจำนวนผู้ชุมนุม นอกจากนี้ การชุมนุมสาธารณะและเดินขบวนยังมีข้อจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการ ได้แก่ ห้ามการชุมนุมเกินกว่าเวลา 23.00 น. เว้นแต่ สถานที่สาธารณะนั้นจะปิดให้บริการหลังเวลาดังกล่าว ก็ให้สามารถชุมนุมได้จนถึงเวลาปิดให้บริการที่กำหนดไว้ และห้ามการชุมนุมบนทางสาธารณะหากฝ่าฝืนมีความผิดตามกฎหมาย

ส่วนกฎหมายของประเทศเกาหลีใต้ ตามประวัติศาสตร์การเมือง พบว่า ภายหลังจากสิ้นสุดสงครามเกาหลี ซึ่งได้แบ่งคาบสมุทรเกาหลีออกเป็น 2 ประเทศ ได้แก่ ประเทศเกาหลีเหนือปกครองด้วยระบอบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ และประเทศเกาหลีใต้ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยโดยมีรัฐธรรมนูญที่ร่างตามแนวทางรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา แม้ว่ารัฐธรรมนูญของ

ประเทศเกาหลีใต้จะบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรก็ตาม แต่โดยที่ประเทศเกาหลีใต้เป็นประเทศประชาธิปไตยอันมีประธานาธิบดีเป็นประมุขและหัวหน้าฝ่ายบริหาร จึงเป็นผู้มีอำนาจและมีอิทธิพลต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยรวม อย่างไรก็ตาม ประเทศเกาหลีใต้มักมีการชุมนุมเรียกร้องของประชาชนเกิดขึ้นบ่อยครั้ง จนบางครั้งก็เกิดการปะทะกันระหว่างฝ่ายเจ้าหน้าที่กับผู้ชุมนุม และเหตุการณ์ปะทะกันรุนแรงที่สุดได้แก่ เหตุการณ์ที่เมืองกวางจู ใน พ.ศ. 2523 ซึ่งมีผู้ได้รับบาดเจ็บและล้มตายจำนวนมาก สาเหตุของการชุมนุมเกิดขึ้นจากกลุ่มผู้ใช้แรงงานในโรงงานอุตสาหกรรมกวางจูได้ชุมนุมเรียกร้องเกี่ยวกับสวัสดิภาพในการทำงานและการเรียกร้องค่าจ้างที่ไม่เป็นธรรม การชุมนุมได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มนักศึกษามหาวิทยาลัย ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นผู้ชุมนุมที่มีศักยภาพในการชุมนุมที่ค่อนข้างสูง อย่างไรก็ตาม แม้จะดูเหมือนว่า การชุมนุมเรียกร้องในประเทศเกาหลีใต้มักได้รับการปราบปรามจากฝ่ายรัฐค่อนข้างรุนแรง แต่แท้จริงแล้วรัฐบาลเกาหลีใต้ในแต่ละยุคสมัยก็ได้จำกัดหรือจัดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนแต่อย่างใด เว้นแต่ในช่วงระหว่างที่ประเทศอยู่ในขณะการปฏิวัติรัฐประหาร ทั้งนี้ หากผู้ประสงค์จะใช้สิทธิจัดการชุมนุมสาธารณะตามกฎหมายจะต้องดำเนินการแจ้งการชุมนุมล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 48 ชั่วโมง โดยการแจ้งต้องระบุประเด็นที่จะแสดงความคิดเห็น เรื่องการชุมนุม วัตถุประสงค์ โดยกำหนดวัน เวลา สถานที่ และจำนวนผู้ชุมนุม นอกจากนี้ การชุมนุมสาธารณะยังมีข้อจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการ ได้แก่ ห้ามการชุมนุมในยามวิกาล

กล่าวคือ ห้ามชุมนุมในช่วงระยะเวลาก่อนพระอาทิตย์ขึ้นหรือหลังพระอาทิตย์ตก เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ และห้ามการชุมนุมในรัศมี 100 เมตรจากสถานที่สำคัญต่าง ๆ เช่น รัฐสภา ศาล สถานทูต สถานีรถไฟ ฯลฯ หากฝ่าฝืนมีความผิดหนักเบาตามฐานะของผู้กระทำความผิด

## 2. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิชุมนุม สาธารณะในประเทศไทย

ตามเจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจนและโดยสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และเป็นการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะไว้อย่างเป็นทางการ นอกเหนือจากการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ หากผู้ประสงค์จะใช้สิทธิจัดการชุมนุมสาธารณะจะต้องดำเนินการแจ้งการชุมนุมก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมง โดยให้ใช้และระบุรายละเอียดตามหนังสือแจ้งการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งกฎหมายอนุญาตให้ผู้จัดการชุมนุมสามารถแจ้งจัดการชุมนุมสาธารณะได้ 3 ช่องทาง ได้แก่ การแจ้งผ่านหนังสือโดยตรง การแจ้งทางโทรสาร หรือการแจ้งทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (E – mail) ทางใดทางหนึ่งก็ได้ นอกจากนี้ การชุมนุมสาธารณะยังมีข้อจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการ ได้แก่ การห้ามใช้เครื่องขยายเสียงและเคลื่อนย้ายการชุมนุมในช่วงเวลา 24.00 น. - 06.00 น. การห้ามชุมนุมในรัศมีหรือภายในพื้นที่ที่กฎหมายกำหนด เช่น วัง รัฐสภา ศาล ฯลฯ หรือชุมนุมกีดขวางทางเข้าออกหรือรบกวนการปฏิบัติงาน หรือการใช้บริการ

สถานที่ เช่น ท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานศึกษา สถานทูต สถานีขนส่ง ศาสนสถาน สถานีรถไฟ สถานที่อื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ฯลฯ หากฝ่าฝืนมีความผิดตามกฎหมาย

## 3. การวิเคราะห์ปัญหาที่เกี่ยวกับการใช้สิทธิชุมนุม สาธารณะในประเทศไทย

### 3.1 ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย ว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ

ผู้วิจัยพบว่า กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะค่อนข้างมีปัญหาในการตีความและการบังคับใช้กฎหมายพอสมควร เนื่องจาก “การชุมนุม” ที่จะถือเป็นการชุมนุมสาธารณะ ตามกฎหมายฉบับนี้จะต้องประกอบด้วย 1) เป็นการชุมนุมในที่สาธารณะ และ 2) บุคคลอื่นสามารถเข้าร่วมการชุมนุมนั้นได้ ฉะนั้น การชุมนุมที่ไม่ครอบงำประกอบดังกล่าวจึงไม่เป็นการชุมนุมที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ เช่น การชุมนุมในพื้นที่ส่วนบุคคล ในพื้นที่บ้าน ในพื้นที่โรงแรม ในพื้นที่เอกชน หรือในพื้นที่หอประชุมส่วนตัว ฯลฯ ซึ่งจำเป็นต้องนำกฎหมายอื่นที่สัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะมาปรับใช้แทนหากผู้จัดการชุมนุมได้จัดการชุมนุมขึ้นในที่เอกชน โดยเป็นการชุมนุมที่เปิดกว้างให้บุคคลทั่วไปสามารถเข้าร่วมชุมนุมได้ และการชุมนุมที่จัดขึ้นนั้นมีวัตถุประสงค์ที่มีผลกระทบหรือเกี่ยวพันกับความสงบเรียบร้อยของสังคม ความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ตลอดจนสุขอนามัยของประชาชน เช่น การชุมนุมแสดงออกทางการเมืองภายในพื้นที่กลางแจ้งที่เอกชนเป็นเจ้าของและบุคคลภายนอกสามารถได้ยินได้ฟังได้รับรู้เนื้อหาของการชุมนุมได้ ทั้งยัง



อาจส่งผลกระทบต่อทางเสียงออกมานอกพื้นที่ชุมนุม นั้น หากยังคงนำกฎหมายอื่นที่มาปรับใช้แทน ก็อาจให้การคุ้มครองแก่บุคคลที่สามที่ได้มีส่วน เกี่ยวข้องกับการชุมนุมได้

ผู้วิจัยเห็นว่า ควรดำเนินการแก้ไขกฎหมาย ในส่วนนี้ โดยนำแนวคิดทางกฎหมายของฝรั่งเศส ที่กำหนดให้ศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศส (Conseil d'État) มีอำนาจตรวจสอบว่าการชุมนุมนั้น ๆ มีลักษณะเป็นการชุมนุมส่วนบุคคลจริงหรือไม่ ในกรณีที่เป็นการชุมนุมสาธารณะในลักษณะมีนัย แอบแฝง และอาจก่อให้เกิดความวุ่นวาย ซึ่งการ ชุมนุมนั้นจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของรัฐบัญญัติ ว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน ลงวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 1881 มาปรับใช้เพื่อ แก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งผู้วิจัยเห็นควรให้เพิ่มเติม บทบัญญัติใหม่ให้สอดคล้องกับสภาพการดำเนิน การกระบวนยุติธรรมของไทย โดยให้หัวหน้า สถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ เสนอเรื่องต่อศาลมีเขตอำนาจพิจารณาว่าการ ชุมนุมที่จัดนั้นอยู่ในบังคับแห่งกฎหมายนี้หรือไม่ และควรกำหนดระยะเวลาการพิจารณาให้แล้วเสร็จ โดยเร็ว

### 3.2 ปัญหาเกี่ยวกับข้อจำกัดสิทธิและ เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ

ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ได้มีข้อจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการ ชุมนุมสาธารณะ แบ่งได้เป็น 2 ประเด็นย่อย ได้แก่ ข้อจำกัดเรื่องช่วงเวลา และข้อจำกัดเรื่องสถานที่ ซึ่งผู้วิจัยพบว่า ข้อจำกัดเรื่องช่วงเวลาที่ถูกกฎหมาย ห้ามมิให้ผู้จัดชุมนุมปราศรัยหรือจัดกิจกรรมใน การชุมนุมโดยใช้เครื่องขยายเสียงในระหว่างเวลา 24.00 น. - 06.00 น. ของวันรุ่งขึ้น และห้ามมิให้ ผู้ชุมนุมเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุม ระหว่างเวลา 18.00 น. - 06.00 น. ของวันรุ่งขึ้น เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานดูแลการ ชุมนุมสาธารณะ เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและ เสรีภาพตามสมควรและเหมาะสมแล้ว แต่ในส่วน ของข้อจำกัดเรื่องสถานที่นั้น กฎหมายได้กำหนด เขตหวงห้ามมิให้จัดการชุมนุมภายในรัศมีที่กฎหมาย กำหนด หรือภายในพื้นที่ของสถานที่สำคัญ รวมถึง จัดการชุมนุมกีดขวางทางเข้าออก หรือรบกวนการ ปฏิบัติงาน หรือการใช้บริการสถานที่ต่าง ๆ นั้น เหมาะสมแล้ว<sup>3</sup> เว้นแต่ การห้ามชุมนุมภายในรัศมี 150 เมตรจากพระบรมมหาราชวัง พระราชวัง วัง ฯลฯ ที่ยังไม่ครอบคลุมที่ประทับหรือที่พำนักของ

<sup>3</sup> มาตรา 7 และ มาตรา 8, พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ได้วางหลักกำหนดห้ามมิให้จัดการชุมนุมสาธารณะภายใน พื้นที่หรือภายในรัศมีที่กฎหมายกำหนด ดังนี้

การห้ามจัดการชุมนุมภายในรัศมี 150 เมตร จากพระบรมมหาราชวัง พระราชวัง วังของพระราชทายาท วังของพระบรมวงศ์ ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป พระราชินีเวสตร์ พระตำหนัก สถานที่ซึ่งพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท พระบรมวงศ์ตั้งแต่ สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป พระราชอาคันตุกะ หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ประทับหรือพำนัก

การห้ามจัดการชุมนุมภายในพื้นที่หรือภายในรัศมีไม่เกิน 50 เมตร จาก รัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล ศาลต่าง ๆ ตามกฎหมาย ว่าด้วยการจัดตั้งศาล เว้นแต่มีการจัดให้มีสถานที่เพื่อใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะภายในพื้นที่นั้น รวมถึงการห้ามจัดการชุมนุม ในลักษณะที่กีดขวางทางเข้าออก หรือรบกวนการปฏิบัติงานหรือการใช้บริการสถานที่ต่าง ๆ ได้แก่ สถานที่ทำการหน่วยงานของ รัฐและองค์การระหว่างประเทศ ท่าเรือ สถานีรถไฟ สถานีขนส่งสาธารณะ โรงพยาบาล สถานศึกษา ศาสนสถาน สถานทูตหรือ สถานกงสุลของรัฐต่างประเทศ และสถานที่อื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

ผู้นำทางศาสนา ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า กฎหมายควรกำหนดเขตหวงห้ามให้ครอบคลุมถึงผู้นำทางศาสนา ซึ่งมีฐานะเทียบเท่าประมุขแห่งศาสนจักรนั้น ๆ ซึ่งหากไม่มีกฎหมายมากำหนดอาณาเขตห้ามการชุมนุมสาธารณะและการชุมนุมนั้นได้เกิดความรุนแรงเกินกว่าจะห้ามปรามได้ อาจจะก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ตลอดจนสวัสดิภาพของผู้นำศาสนาเหล่านั้นได้ จนอาจนำมาสู่เงื่อนไขปัญหาการชุมนุมอันเกี่ยวเนื่องกับศาสนาได้ ผู้วิจัยจึงเห็นควรกำหนดมาตรการเชิงกฎหมายเพื่อป้องกันปัญหาไว้จะเป็นการดีกว่า ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นควรให้แก้ไขบทบัญญัติในมาตรานี้ โดยการเพิ่มเติมพื้นที่ต้องห้ามให้ครอบคลุมถึงผู้นำศาสนาในทุกศาสนาด้วย

### 3.4 ปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติในส่วนของการจัดการชุมนุมสาธารณะ

ผู้วิจัยพบว่า ตามด้วยบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 10 วรรคหนึ่ง กฎหมายมุ่งหวังแค่เพียงให้ ผู้ประสงค์จัดการชุมนุม “แจ้ง” ให้แก่ผู้รับแจ้งหรือหัวหน้าสถานี่ตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะนั้นทราบภายใน 24 ชั่วโมงก่อนการชุมนุมจะเริ่มขึ้นเท่านั้น เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกในการจัดการและการดูแลความปลอดภัยโดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากผู้รับแจ้งก่อนการชุมนุม ซึ่งผู้รับแจ้งมีหน้าที่เพียงสรุปสาระสำคัญของการชุมนุมสาธารณะเท่านั้น เว้นแต่พบว่า การชุมนุมสาธารณะนั้นเข้าเงื่อนไขการห้ามชุมนุมตามมาตรา 7 และมาตรา 8 จึงจะมีคำสั่งให้กลับไปแก้ไขคำขอแจ้งจัดการชุมนุมสาธารณะเท่านั้น แต่ทว่ามาตรา 11 วรรคสาม ได้กำหนดให้ ผู้รับแจ้ง

มีอำนาจ “ห้ามการชุมนุม” ได้ ซึ่งได้ขัดแย้งกับบทบัญญัติในมาตรา 10 ดังกล่าวข้างต้น เพราะหากกฎหมายกำหนดให้ผู้รับแจ้งมีอำนาจ “อนุญาตให้มีการชุมนุม” หรือ “ห้ามการชุมนุม” ย่อมขัดต่อวัตถุประสงค์ของกฎหมายอันเป็นสาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะฉบับนี้

ทั้งนี้ ผู้วิจัยมีความคิดเห็นพ้องด้วยกับระบบการแจ้งจัดการชุมนุมสาธารณะ แต่การบังคับใช้กฎหมายของผู้รับแจ้งนี้ อาจจำเป็นต้องกำชับให้ถือว่าตนมีหน้าที่เพียงการรับแจ้งจัดการชุมนุมสาธารณะ การตรวจสอบว่าขัดมาตรา 7 และมาตรา 8 หรือไม่ การจัดทำสรุปสาระสำคัญ การจัดชุมนุมสาธารณะ การออกคำสั่งเพื่อออกคำสั่งกำหนดเงื่อนไขเพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะอันเป็นสถานที่ชุมนุม และการอำนวยความสะดวกให้กับผู้ชุมนุมและบุคคลที่สามที่มีได้เข้าร่วมชุมนุมให้อยู่ในความสงบเรียบร้อยเท่านั้น

### ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะมาตรการที่เหมาะสม สำหรับใช้เป็นแนวทางแก้ไขพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ดังนี้

ประการแรก เสนอให้ฝ่ายนิติบัญญัติควรเพิ่มเติมบทบัญญัติ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการชุมนุมที่ถูกจัดขึ้นในที่เอกชน โดยเป็นการชุมนุมที่เปิดกว้างให้บุคคลทั่วไปสามารถเข้าร่วม



ชุมนุมได้ และการชุมนุมที่จัดขึ้นนั้นมีวัตถุประสงค์  
ที่มีผลกระทบหรือเกี่ยวพันกับความสงบเรียบร้อย  
ของสังคม ความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัย  
สาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี  
ตลอดจนสุขอนามัยของประชาชน เช่น การชุมนุม  
แสดงออกทางการเมืองภายในพื้นที่กลางแจ้งที่  
เอกชนเป็นเจ้าของและบุคคลภายนอกสามารถ  
ได้ยินได้ฟังได้รับรู้เนื้อหาของการชุมนุมได้ เป็นต้น  
โดยเสนอให้เพิ่มเติมบทบัญญัติขึ้นใหม่เป็นวรรค  
สามของมาตรา 6<sup>4</sup> ดังนี้

“มาตรา 6 การชุมนุมสาธารณะต้องเป็น  
ไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การใช้สิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุมใน  
ระหว่างการชุมนุมสาธารณะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขต  
การใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่ง  
รัฐธรรมนูญและกฎหมาย

การชุมนุมที่จัดขึ้นในที่เอกชน และ  
หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุม

สาธารณะได้พิจารณาแล้ว พึงเล็งเห็นว่าเป็นการ  
ชุมนุมที่อาจมีผลกระทบหรือเกี่ยวพันกับความ  
สงบเรียบร้อยของสังคม ความมั่นคงของชาติ  
ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือ  
ศีลธรรมอันดี ตลอดจนสุขอนามัยของประชาชน  
ให้หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุม  
สาธารณะเสนอเรื่องต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่  
มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ  
พิจารณาว่าการชุมนุมที่จัดขึ้นอยู่ในบังคับแห่ง  
กฎหมายนี้หรือไม่ ทั้งนี้ ให้ดำเนินการพิจารณาให้  
แล้วเสร็จภายใน 24 ชั่วโมง”

ประการที่สองเสนอให้ฝ่ายนิติบัญญัติ  
ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติโดยขยายขอบเขต  
พื้นที่หวงห้ามมิให้จัดการชุมนุมสาธารณะภายใน  
รัศมี 150 เมตร ให้ครอบคลุมไปถึงผู้นำทางศาสนา  
ด้วยโดยเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา  
7<sup>5</sup> ใหม่เป็น ดังนี้

<sup>4</sup>มาตรา 6, พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 บัญญัติว่า

“การชุมนุมสาธารณะต้องเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การใช้สิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุมในระหว่างการชุมนุมสาธารณะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตาม  
บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย”

<sup>5</sup>มาตรา 7, พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 บัญญัติว่า

“การจัดการชุมนุมสาธารณะในรัศมีหนึ่งร้อยห้าสิบเมตรจากพระบรมมหาราชวัง พระราชวัง วังของพระราชทายาทหรือของ  
พระบรมวงศ์ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป พระราชินีเวสน์ พระคานักหรือจากที่ซึ่งพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท  
พระบรมวงศ์ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ประทับหรือพำนัก หรือสถานที่พำนักของพระราช-  
อาคันตุกะ จะกระทำมิได้

การจัดการชุมนุมสาธารณะภายในพื้นที่ของรัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล และศาลจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีการจัดให้มีสถานที่  
เพื่อใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะภายในพื้นที่นั้น

ศาลตามวรรคสองหมายความว่า ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร และศาลอื่นตามกฎหมายว่าด้วย  
การจัดตั้งศาล

ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งการรักษาความปลอดภัยสาธารณะและความสงบเรียบร้อยของประชาชน ผู้บัญชาการ  
ตำรวจแห่งชาติหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจประกาศห้ามชุมนุมในรัศมีไม่เกินห้าสิบเมตรรอบสถานที่ตามวรรคสอง ทั้งนี้ ให้  
คำนึงถึงจำนวนของผู้เข้าร่วมชุมนุมและพฤติการณ์ในการชุมนุมด้วย”

มาตรา 7 การจัดการชุมนุมสาธารณะใน  
รัศมีหนึ่งร้อยห้าสิบเมตรจากพระบรมมหาราชวัง  
พระราชวัง วังของพระราชทายาทหรือของ  
พระบรมวงศ์ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป พระราช-  
นิเวศน์ พระตำหนักหรือจากที่ซึ่งพระมหากษัตริย์  
พระราชินี พระรัชทายาท พระบรมวงศ์ตั้งแต่  
สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป หรือผู้สำเร็จราชการแทน  
พระองค์ ประทับหรือพำนัก หรือสถานที่พำนัก  
ของพระราชอาคันตุกะ รวมถึงที่ประทับหรือที่  
พำนักของผู้นำทางศาสนาตามประกาศนายก  
รัฐมนตรีโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับ  
นี้จะกระทำมิได้

การจัดการชุมนุมสาธารณะภายในพื้นที่  
ของรัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล และศาลจะกระทำมิได้



## บรรณานุกรม

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (1 ก.ย. 2559) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง <<http://www.ect.go.th/th/wp-content/uploads/2016/04/cons2016.pdf>>

จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, 3. ข้อจำกัดเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะในที่สาธารณะ (11 ก.ย. 2559) นิตยสาร <<http://www.enlightened-jurists.org/page/128/ข้อจำกัดเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะในที่สาธารณะ.html>>

จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี (20 ก.ย. 2559) มูลนิธิสาธาณสุขแห่งชาติ <[http://ppvoice.thainhf.org/document/article/article\\_857.pdf](http://ppvoice.thainhf.org/document/article/article_857.pdf)>

เว้นแต่มีการจัดให้มีสถานที่เพื่อใช้สำหรับการ  
ชุมนุมสาธารณะภายในพื้นที่นั้น

ศาลตามวรรคสองหมายความว่า ศาล  
รัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร  
และศาลอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาล

ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งการ  
รักษาความปลอดภัยสาธารณะและความสงบ  
เรียบร้อยของประชาชน ผู้บัญชาการตำรวจแห่ง  
ชาติหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจประกาศห้าม  
ชุมนุมในรัศมีไม่เกินห้าสิบเมตรรอบสถานที่ตาม  
วรรคสอง ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงจำนวนของผู้เข้าร่วม  
ชุมนุมและพฤติการณ์ในการชุมนุมด้วย”



โครงการศึกษาแนวทางการสร้างสุขภาวะในการชุมนุมสาธารณะ, เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ :  
ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน พ.ศ. .... (กรุงเทพฯ : สำนักงาน  
กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, 2553)

ปกรณั นิลประพันธ์, การตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ The legislation on Public Assemblage  
(19 ก.ย. 2559) มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ <[http://www.assumptionjournal.au.edu/index.php/  
LawJournal/article/viewFile/919/825](http://www.assumptionjournal.au.edu/index.php/LawJournal/article/viewFile/919/825)>

วรพจน์ วิสชุดพิชญ์, รายงานการวิจัยสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ : ศึกษารูปแบบการจำกัดสิทธิและ  
เสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้ไว้อย่างเหมาะสม (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย,  
2538)

วารุณี วัฒนประดิษฐ์, เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะ  
นิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551)

ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558  
(ตอนที่ 1) (25 ก.ย. 2559) <[https://tlhr2014.wordpress.com/2016/03/01/  
public\\_assembly\\_act/](https://tlhr2014.wordpress.com/2016/03/01/public_assembly_act/)>

สุนีย์ ธีรวิรุฬห์, บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญ เรื่อง สิทธิเสรีภาพทางการเมือง : เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ  
(Freedom of Peaceful Assembly) (20 ก.ย. 2559) สถาบันเคลื่อนไหวการปฏิรูปประเทศ  
<[http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw\\_parcy/download/articlearticle\\_  
20101124143330.pdf](http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/download/articlearticle_20101124143330.pdf)>

อุษณีย์ เอ็มศิรินันท์, กฎหมายว่าด้วยเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและการประท้วงในสาธารณรัฐ  
ฝรั่งเศส (15 ก.ย. 2559) Thai Journals Online <[http://www.tci-thaijo.org/index.php/  
CMUJLSS/article/viewFile/64632/53017](http://www.tci-thaijo.org/index.php/CMUJLSS/article/viewFile/64632/53017)>





## การประกันความมั่นคงแห่งรัฐธรรมนูญ The Assurance of the Constitution

ฐากร ศิริยุทธวัฒนา\*

### บทคัดย่อ

งานวิจัยชิ้นนี้มุ่งศึกษาวิธีการประกันความมั่นคงแห่งรัฐธรรมนูญในระดับสากล กล่าวคือเน้นการวิเคราะห์ สังเคราะห์ และเสนอวิธีการประกันความมั่นคงของรัฐธรรมนูญที่สามารถปรับใช้ได้กับทุก ๆ รัฐ มิได้มุ่งเน้นการแก้ปัญหาด้านความมั่นคงของรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นในรัฐใดรัฐหนึ่งเป็นพิเศษ โดยงานวิจัยนี้จะแยกพิจารณาการประกันความมั่นคงแห่งรัฐธรรมนูญเป็น 2 รูปแบบอันประกอบไปด้วยการประกันความมั่นคงแห่งรัฐธรรมนูญโดยกลไกทางการเมืองประการหนึ่ง และการประกันความมั่นคงแห่งรัฐธรรมนูญโดยกลไกทางกฎหมายอีกประการหนึ่ง

ผลการศึกษาพบว่า การประกันความมั่นคงของรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องคำนึงถึงปัจจัยในทางการเมืองและปัจจัยในทางกฎหมายควบคู่กันไป เนื่องจากความมั่นคงของรัฐธรรมนูญมิใช่ผลลัพธ์จากกลไกในทางการเมืองหรือกลไกในทางกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียวอย่างใดอย่างหนึ่ง หากแต่เกิดจากเสถียรภาพของสถาบันการเมืองและประสิทธิภาพของระบบกฎหมาย โดยประเทศที่มีเสถียรภาพทางการเมืองที่มั่นคงแล้วควรให้ความสำคัญกับกลไกทางกฎหมายเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของรัฐธรรมนูญ ในขณะที่ประเทศที่มีปัญหาด้านเสถียรภาพทางการเมืองจะต้องให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาในทางการเมืองด้านความไม่มั่นคงแห่งรัฐธรรมนูญเสียก่อน จากนั้นจึงสามารถพัฒนากลไกในทางการเมืองรวมทั้งกลไกในทางกฎหมายเพื่อประกันความมั่นคงของรัฐธรรมนูญเป็นลำดับต่อไป

**คำสำคัญ :** ความมั่นคงแห่งรัฐธรรมนูญ เสถียรภาพทางการเมือง ความเป็นกฎหมายสูงสุดแห่งรัฐธรรมนูญ

\*นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง) มหาวิทยาลัย Toulouse I – Capitole, อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์



## Abstract

This research is aimed to study the way to assure the stability of the constitution at an international scale, particularly emphasizing to analyzing and presenting the way to assure the stability of the constitution that can be adapted to any administrations. It is not emphasizing on the solutions of the constitution stability existing in a particularly administration. This research will separately consider the assurance of the constitutional stability in two dimensions: to ensure the stability of the constitution by the political mechanisms and by the legal mechanisms.

The result of the study found that to assure the stability of the constitution, both political and legal factors must be considered together not separately. This is because the constitution stability is not the result of political or legal mechanisms but it is the sustainability of the political organizations together with the efficiencies in the law system. In the countries with stably political sustainability, the importance of the law system should be considered to reinforce the constitution stability. However, in the countries with the problems of political sustainability, solving the political problems must be first prioritized. Consequently, political and legal mechanisms can be developed to assure the stability of the constitution.

**Keywords :** Constitutional stability, Political sustainability, The supremacy of Constitution

## บทนำ

รัฐธรรมนูญไม่ใช่ผลงานที่มีลักษณะนิรันดร์ กล่าวคือรัฐธรรมนูญฉบับหนึ่งไม่อาจมีผลบังคับใช้หรือคงสภาพเดิมได้ไปตลอดกาล หากแต่ต้องหมุนเวียนไปตามวัฏจักรอันประกอบไปด้วย การสถาปนา การแก้ไขเพิ่มเติม และการยกเลิก รัฐธรรมนูญ เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับหนึ่งได้รับการสถาปนาและมีการบังคับใช้ไปในช่วงระยะเวลาหนึ่ง การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวย่อมเป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ และเมื่อสถานการณ์ทางการเมืองรวมทั้งปัจจัยอื่น ๆ ดำเนินไปจนถึงจุดที่จำเป็นจะต้องเปลี่ยนแปลง

ระบอบการปกครองหรือโครงสร้างของสถาบันการเมือง รัฐธรรมนูญฉบับนั้นก็จะต้องถูกยกเลิก และจะถูกแทนที่ด้วยรัฐธรรมนูญอีกฉบับหนึ่ง ซึ่งได้รับการสถาปนาขึ้นเพื่อก่อตั้งระบอบการปกครองใหม่

วัฏจักรข้างต้นเป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ไม่ว่าจะในรัฐใดก็ตาม เพียงแต่ระยะเวลาในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับในแต่ละรัฐย่อมแตกต่างกันไป บางรัฐสามารถบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับหนึ่งเป็นเวลานานนับศตวรรษ ในขณะที่บางรัฐประกาศใช้รัฐธรรมนูญราว 20 ฉบับภายในเวลาไม่ถึงหนึ่งศตวรรษ เมื่อรัฐธรรมนูญคือ

เครื่องกำหนดระบอบการปกครอง โครงสร้างสถาบันการเมือง สถานะและอำนาจของผู้ปกครอง รวมทั้งเป็นเครื่องประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ความมั่นคงของรัฐธรรมนูญก็คือความมั่นคงของระบอบการปกครอง สถาบันการเมือง และสิทธิเสรีภาพของปวงชน หากรัฐใดมีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญหลายครั้งในระยะเวลาอันสั้น รัฐนั้นย่อมประสบปัญหาเกี่ยวกับเสถียรภาพทางการเมืองรวมทั้งการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้นการประกันความมั่นคงแห่งรัฐธรรมนูญย่อมเป็นเรื่องจำเป็นสำหรับบรรดารัฐสมัยใหม่ไม่ว่าจะเป็นประเทศกำลังพัฒนา หรือประเทศที่ได้รับการพัฒนาอย่างดีแล้วก็ตาม

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อรวบรวมองค์ความรู้ทั้งในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการประกันความมั่นคงแห่งรัฐธรรมนูญ
2. เพื่อจัดทำวิธีการและข้อเสนอแนะในการประกันความมั่นคงแห่งรัฐธรรมนูญที่สามารถปรับใช้ได้ในระดับสากล

## กรอบแนวคิด

งานวิจัยชิ้นนี้มีกรอบแนวคิดที่สำคัญ 2 ประการ

1. กรอบแนวคิดว่าด้วยการรักษาความมั่นคงแห่งสถาบันหลักของรัฐ และการรักษาเสถียรภาพทางการเมืองซึ่งมีผลกระทบต่อ

ประกันความมั่นคงแห่งรัฐธรรมนูญในทางการเมือง

2. กรอบแนวคิดเกี่ยวกับทฤษฎีว่าด้วยรัฐธรรมนูญที่ได้รับการออกแบบมาเพื่อรักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดแห่งรัฐธรรมนูญ

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

งานวิจัยชิ้นนี้สามารถเป็นข้อมูลอ้างอิงในทางวิชาการทางด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง รวมทั้งทางด้านรัฐศาสตร์ และสามารถเป็นข้อมูลประกอบการวิเคราะห์ปัญหา ด้านความมั่นคงของรัฐธรรมนูญในระดับสากล

## วิธีดำเนินงานวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นการศึกษาโดยใช้วิธีการวิเคราะห์เอกสารเป็นหลัก โดยเอกสารดังกล่าวจะประกอบด้วยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ผลงานวิชาการ และคำพิพากษาขององค์กรตุลาการที่เกี่ยวข้องกับการประกันความมั่นคงแห่งรัฐธรรมนูญ

## ผลการวิจัย

ปราศจากอำนาจบังคับให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญย่อมไร้ความหมาย ปราศจากหลักประกันแห่งรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญย่อมกลายสภาพเป็นเอกสารที่ไร้ค่า<sup>1</sup> บรรดารัฐธรรมนูญทั้งหลายจึงจำเป็นต้องมีกลไกอันเป็นเครื่องประกันความมั่นคง โดยกลไกเช่นว่านั้นอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ อันได้แก่

<sup>1</sup> Jean GICQUEL et Jean-Éric GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques* (Paris: L.G.D.J., 27ème édition, 2013) 208.



การประกันความมั่นคงของรัฐธรรมนูญโดยกลไกทางการเมืองประการหนึ่ง และการประกันความมั่นคงของรัฐธรรมนูญโดยกลไกทางกฎหมายอีกประการหนึ่ง

**1. การประกันความมั่นคงของรัฐธรรมนูญโดยกลไกทางการเมือง (Protection politique de la Constitution):** ในแง่มุมหนึ่งรัฐธรรมนูญคือเครื่องมือในการก่อตั้งและขับเคลื่อนกลไกทางการเมือง ในอีกแง่มุมหนึ่ง กลไกทางการเมืองที่ถูกก่อตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญก็เป็นเครื่องประกันความมั่นคงแห่งรัฐธรรมนูญไปในตัว เราสามารถแยกการประกันความมั่นคงของรัฐธรรมนูญโดยกลไกทางการเมืองได้เป็น 2 รูปแบบ อันได้แก่ การรักษาความมั่นคงแห่งสถาบันหลักของรัฐ และการรักษาเสถียรภาพทางการเมือง

**1.1 การรักษาความมั่นคงแห่งสถาบันหลักของรัฐ (Défense des institutions):** สถาบันหลักของรัฐซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย อันได้แก่ คณะรัฐมนตรี รัฐสภา และองค์กรตุลาการ เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจที่ได้รับจากรัฐธรรมนูญ (Pouvoirs constitués) เพื่อขับเคลื่อนกลไกต่าง ๆ ของรัฐให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่สถาบันเหล่านี้ประสบปัญหาอย่างรุนแรงจนกระทบต่อเสถียรภาพขององค์กร เช่น ปัญหาการก่อการร้ายซึ่งมุ่งต่อการทำลายล้างรัฐบาล ปัญหาการใช้สิทธิชุมนุมทางการเมืองอันเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดเพื่อต่อต้านฝ่ายนิติบัญญัติ หรือการข่มขู่คุกคามองค์กรตุลาการ เป็นต้น ความมั่นคงของรัฐธรรมนูญย่อมสั่นคลอนไปด้วย เนื่องจากองค์กรเหล่านี้เป็นทั้งเครื่องมือและหลักประกัน

ของการขับเคลื่อนรัฐไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เมื่อองค์กรซึ่งเป็นผู้ใช้รัฐธรรมนูญไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพหรือประสบปัญหาต่าง ๆ ที่ไม่อาจแก้ไขได้ด้วยวิธีทางกฎหมายตามปกติ ความมั่นคงของรัฐธรรมนูญย่อมลดลงไปด้วย เราอาจกล่าวได้ว่า ความมั่นคงของสถาบันหลักของรัฐ ก็คือความมั่นคงของรัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้ต้องไม่ลืมว่าความมั่นคงของสถาบันเหล่านี้มีขึ้นเพื่อให้องค์กรทั้งหลายปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มประสิทธิภาพเพื่อขับเคลื่อนกลไกต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ในกรณีที่องค์กรใดปฏิบัติหน้าที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ความมั่นคงขององค์กรนั้นย่อมเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐธรรมนูญเสียเอง

**1.2 การรักษาเสถียรภาพทางการเมืองระหว่างองค์กรหลักของรัฐ (Défense de l'équilibre politique):** ในรัฐสมัยใหม่ องค์กรทั้งหลายมิได้ขับเคลื่อนรัฐไปตามอำนาจหน้าที่ของตนอย่างเป็นเอกเทศต่อกันอย่างเด็ดขาด หากแต่องค์กรเหล่านี้จะต้องมีการร่วมมือ รวมทั้งตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ บรรดาองค์กรหลักของรัฐนั้นดำเนินกิจการของตนภายใต้ “หลักการแบ่งแยกอำนาจ” (Séparation des pouvoirs) ซึ่งเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ หลักการดังกล่าวมีสาระสำคัญอยู่ 2 ประการ ประการแรกภารกิจของรัฐนั้นแบ่งแยกออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ (pouvoir législatif) อำนาจบริหาร (pouvoir exécutif) และอำนาจตุลาการ (pouvoir judiciaire) ประการที่

สองอำนาจทั้ง 3 ประเภทจะต้องอยู่ภายใต้ 3 องค์การหลักของรัฐซึ่งแต่ละองค์การเป็นอิสระต่อกันอย่างชัดเจนไม่มีองค์การใดอยู่ภายใต้อำนาจของอีกองค์การหนึ่ง<sup>2</sup> ผลลัพธ์ของหลักการดังกล่าวคือ อำนาจทั้งหลายในรัฐจะไม่ตกอยู่ในมือขององค์การใดองค์การหนึ่ง นอกจากนี้ องค์การทั้ง 3 จะต้องตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกันเพื่อป้องกันมิให้องค์การใดองค์การหนึ่งใช้อำนาจไปในทางที่มิชอบ

ทั้งนี้ การแบ่งแยกอำนาจเพื่อตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกันของแต่ละองค์การมิใช่การแบ่งแยกในลักษณะที่ต้องการให้แต่ละองค์การเป็นคู่แข่งต่อกันหากองค์การใดองค์การหนึ่งใช้อำนาจในลักษณะที่เป็นปฏิปักษ์ต่ออีกองค์การอย่างชัดเจน รัฐย่อมประสบปัญหาในการบริหารรัฐกิจอย่างรุนแรง<sup>3</sup> กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การปฏิบัติการกิจในลักษณะที่เป็นคู่แข่งกันจะทำให้องค์การหลักของรัฐไม่อาจขับเคลื่อนกลไกที่วางไว้ตามรัฐธรรมนูญได้ ยกตัวอย่างเช่น หากฝ่ายบริหารต้องการดำเนินนโยบายเพื่อจัดทำบริการสาธารณะที่มีความสำคัญต่อรัฐหลายประการ และฝ่ายนิติบัญญัติต้องการแก้ไขบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ในขณะที่ฝ่ายตุลาการไม่เห็นด้วยกับการดำเนินงานดังกล่าวและวินิจฉัยว่าบรรดาโครงการหรือร่างแก้ไขเหล่านั้นดำเนินไปโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญในทุกกรณีโดยมิได้คำนึงถึงเขตอำนาจของตน ฝ่ายบริหาร

และฝ่ายนิติบัญญัติจึงร่วมมือกันออกกฎหมายยุบเลิกองค์การตุลาการ ความขัดแย้งในลักษณะนี้ย่อมนำไปสู่ทางตันในทางการเมืองโดยที่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไม่สามารถแก้ไขปัญหาเช่นนี้ได้ ในกรณีเช่นนี้รัฐธรรมนูญจึงไร้ซึ่งความหมายเนื่องจากทุกองค์การหลักของรัฐมิได้ใช้อำนาจของตนตามขอบเขตแห่งรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ เมื่อรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นเครื่องกำหนดกลไกทางการเมืองของรัฐไม่อาจแก้ไขปัญหามิอาจเกิดความเสี่ยงที่องค์กรบางองค์กร หรือกลุ่มบุคคลบางกลุ่มจะทำการแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีที่มีได้เป็นไปตามแนวทางของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เช่นการทำรัฐประหารโดยกองทัพเพื่อล้มล้างรัฐธรรมนูญ หรือการจัดตั้งฝ่ายบริหารเป็นกรณีพิเศษโดยไม่คำนึงถึงบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

เราอาจกล่าวได้ว่า เสถียรภาพในทางการเมืองที่เหมาะสมจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อองค์การหลักของรัฐดำเนินการกิจของตนร่วมกับองค์กรอื่นภายใต้ขอบเขตแห่งรัฐธรรมนูญ และองค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลองค์กรอื่นจะต้องทำหน้าที่ดังกล่าวเท่าที่กฎหมายกำหนดเพื่อป้องกันมิให้องค์การใดองค์การหนึ่งใช้อำนาจไปในทางที่มิชอบ เสถียรภาพทางการเมืองในลักษณะเช่นนี้ย่อมเป็นการประกันความมั่นคงแก่รัฐธรรมนูญไปในตัว เพราะกลไก

<sup>2</sup> จูกร ศิริยุทธวัฒนา, กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตย (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 1, 2559) 72. Philippe ARDANT et Bertrand MATHIEU, *Institutions politiques et droit constitutionnel* (Paris: L.G.D.J., 22ème édition, 2010) 50 – 52. Francis HAMON et Michel TROPER, *Droit constitutionnel* (Paris: L.G.D.J., 34ème édition, 2013) 86 – 87. เกรียงไกร เจริญชนาววัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 7, 2559) 262 – 263. โกลิน พลกุล, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, พิมพ์ครั้งที่ 8, 2557) 142 – 143.

<sup>3</sup> จูกร ศิริยุทธวัฒนา, อ้างแล้ว 2, 72.



ทางการเมืองล้วนดำเนินไปในทิศทางและขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนด

ทั้งนี้ นอกจากองค์กรหลักของรัฐแล้ว ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยก็มีบทบาทสำคัญในการรักษาเสถียรภาพในทางการเมืองเช่นกัน กล่าวคือ หากองค์กรใดองค์กรหนึ่งปฏิบัติภารกิจของตนโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ประชาชนสามารถร่วมกันต่อต้านการกระทำขององค์กรดังกล่าวได้ เช่น การใช้สิทธิในการชุมนุมทางการเมืองเพื่อต่อต้านฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ หรือการใช้เสรีภาพในการวิพากษ์วิจารณ์คำพิพากษาหรือการกระทำอื่น ๆ ขององค์กรตุลาการ เป็นต้น ซึ่งในประเทศที่พัฒนาแล้ว เจตจำนงของประชาชนย่อมมีความสำคัญและส่งผลกระทบในทางการเมืองอย่างมีนัยสำคัญ

2. การประกันความมั่นคงของรัฐธรรมนูญโดยกลไกทางกฎหมาย (Protection juridique de la Constitution) : รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ในโลกปัจจุบันเป็นกฎหมายที่ถูกร่างขึ้นในรูปแบบลายลักษณ์อักษร เรียกว่า “รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร” (Constitution écrite) ซึ่งโดยทั่วไปจะต้องมีกลไกทางกฎหมายที่ถูกออกแบบขึ้นมาเพื่อประกันความมั่นคงของรัฐธรรมนูญ แตกต่างจากกรณีของรัฐธรรมนูญจารีตประเพณี (Constitution coutumière) ซึ่งไม่มีกลไกเช่นนั้น เนื่องจากไม่มีการยึดหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ความเสถียรของรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีจึงขึ้นอยู่กับกลไกในทางการเมืองตามที่ได้อธิบายไว้ข้างต้น การประกันความมั่นคง

ของรัฐธรรมนูญโดยกลไกทางกฎหมายในที่นี้จะหมายถึงเฉพาะรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเท่านั้น โดยเราสามารถแบ่งกลไกดังกล่าวออกเป็น 4 ประเภทดังต่อไปนี้

2.1 แนวคิดว่าด้วยระบอบประชาธิปไตยที่สามารถป้องกันตนเอง (Principe de la démocratie atpe à se défendre): ระบอบประชาธิปไตยในรัฐสมัยใหม่นั้นมีรัฐธรรมนูญทั้งเครื่องมือในการก่อตั้งและกลไกในการขับเคลื่อนระบบการเมืองรวมทั้งระบบกฎหมายในรัฐนั้น ๆ ความมั่นคงของรัฐธรรมนูญจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการปกครองในระบอบดังกล่าว หากรัฐธรรมนูญในรัฐใดปราศจากซึ่งความมั่นคง ระบอบประชาธิปไตยในรัฐดังกล่าวย่อมปราศจากซึ่งความเสถียร กล่าวคือ หากรัฐธรรมนูญของรัฐใดมีความเสี่ยงที่จะถูกยกเลิกหรือลดคุณค่าโดยการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายของกลุ่มบุคคลหรือองค์กรใด ๆ ภายในรัฐอยู่เสมอ เช่น การทำรัฐประหารโดยกองทัพ หรือการดำเนินการใด ๆ อันเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันเกิดจากพรรคการเมือง เป็นต้น การก่อตั้งระบอบประชาธิปไตย (Démocratisation) ในรัฐดังกล่าวย่อมประสบความยากลำบากเป็นอย่างยิ่ง

จากปัญหาข้างต้น หลายประเทศจึงได้ออกแบบกลไกในการประกันความมั่นคงของรัฐธรรมนูญผ่านแนวคิดที่เรียกว่า “ประชาธิปไตยที่สามารถป้องกันตนเอง” (Démocratie atpe à se défendre หรือ wehrhafte Demokratie ในภาษาเยอรมัน)<sup>4</sup> แนวคิดดังกล่าวเริ่มต้นขึ้นในประเทศ

<sup>4</sup>Jean GICQUEL et Jean-Éric GICQUEL, above n 1, 208 – 209.

เยอรมนี โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะป้องกันการล้มล้างอำนาจอธิปไตยของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการล้มล้างระบอบประชาธิปไตยอันเกิดจากการกระทำของพรรคการเมือง กล่าวคือ ในกรณีที่พรรคการเมืองใดมีวัตถุประสงค์หรือกระทำการอันเป็นปฏิกิริยาต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย หรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของสหพันธ์รัฐ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัฐ (Das Bundesverfassungsgericht) มีอำนาจยุบพรรคการเมืองดังกล่าวได้โดยอาศัยมาตรา 21 (2) แห่งรัฐธรรมนูญ (Grundgesetz)

ทั้งนี้ นับแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัฐเยอรมนีฉบับปี ค.ศ. 1949 จนกระทั่งปัจจุบัน ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัฐเยอรมนีมีคำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองตามบทบัญญัติดังกล่าวเพียง 3 คดี ได้แก่ คดียุบพรรค Sozialistische Reichspartei (BVerfGE 2, 1 ลงวันที่ 23 ตุลาคม ค.ศ. 1952) คดียุบพรรค Kommunistische Partei Deutschlands (BVerfGE 5, 85 ลงวันที่ 17 สิงหาคม ค.ศ. 1956) และคดี BVerfGE 107, 339 ลงวันที่ 18 มีนาคม ค.ศ. 2003 ซึ่งศาลมีคำวินิจฉัยให้ยกคำร้องในกรณีขอให้ยุบพรรค Nationaldemokratische Partei Deutschlands<sup>5</sup>

**2.2 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (révision de la Constitution) :** ระบอบการเมืองการปกครองทั้งหลายล้วนดำเนินไปตามปัจจัยทางสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรมของสังคมนั้น ๆ เมื่อปัจจัยเหล่านี้เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา ย่อม

ส่งผลให้กลไกในระบอบการเมืองการปกครองจำเป็นต้องถูกปรับเปลี่ยนให้เข้ากับยุคสมัย ซึ่งการจะเปลี่ยนแปลงกลไกเช่นว่านั้นได้ย่อมต้องอาศัยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการก่อตั้งและขับเคลื่อนระบบการเมืองการปกครอง กลไกต่าง ๆ ในระบอบการเมืองการปกครองล้วนแต่ถูกกำหนดโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ

เมื่อพิจารณาในแง่ของความมั่นคงแห่งรัฐธรรมนูญ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงเป็นหลักประกันความมั่นคงของรัฐธรรมนูญที่มีประสิทธิภาพสูง กล่าวคือ เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับหนึ่งได้รับการสถาปนาขึ้น บทบัญญัติทั้งหลายแห่งรัฐธรรมนูญอาจจะเหมาะสมกับสถานการณ์การเมืองรวมทั้งสภาพการณ์อื่น ๆ ในรัฐ แต่เมื่อบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวเป็นเวลานาน ปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับระบอบการเมืองการปกครองรวมทั้งปัจจัยในด้านอื่น ๆ ย่อมเปลี่ยนแปลงไปจนอาจส่งผลให้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่เหมาะสม หรือไม่สามารแก้ไขปัญหบางประการที่เกิดขึ้นได้ ในกรณีเช่นนี้การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญย่อมเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงมิได้หากต้องการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับเดิมต่อไป เพราะหากไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญตามกลไกที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ แต่มีความจำเป็นในการแก้ไขปัญหาหรือวิกฤติในทางการเมืองการยกเลิกรัฐธรรมนูญอาจเกิดขึ้นได้โดยแรงผลักดัน

<sup>5</sup>Takoon SIRIYUTWATANA, *Le Contentieux des élections politiques en Thaïlande* (Toulouse: Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2016) 162. และโปรดดู Streinz, Rudolf, *Kommentierung zu Art. 21 GG in: von Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz*, Band 2, 6. Aufl. 2010, S. 221ff.



ด้านการเมือง เช่นการปฏิวัติโดยประชาชน หรือการรัฐประหารโดยกองทัพ เป็นต้น<sup>6</sup>

เมื่อบทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญคือเครื่องประกันความมั่นคงแห่งรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญที่มั่นคงจะต้องมีบทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เหมาะสม ซึ่งความเหมาะสมในที่นี้สามารถพิจารณาได้จากระดับความยากของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยข้อความคิดว่าด้วยระดับความยากของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นนำไปสู่การแยกประเภทของรัฐธรรมนูญเป็น 2 ประเภท อันได้แก่ รัฐธรรมนูญแบบแก้ไขง่าย และรัฐธรรมนูญแบบแก้ไขยาก

รัฐธรรมนูญแบบแก้ไขง่าย (Constitutions souples)<sup>7</sup> คือรัฐธรรมนูญที่มีกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมเช่นเดียวกับกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในระดับรัฐบัญญัติ ส่งผลให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตราบัญญัติให้มีเนื้อหาขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้ โดยรัฐที่สถาปนารัฐธรรมนูญแบบแก้ไขง่ายนั้นย่อมไม่ยึดหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (suprématie de la Constitution) เนื่องจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญสามารถถูกแก้ไขเพิ่มเติมได้โดยกฎหมายที่มีลำดับชั้นต่ำกว่า

รัฐธรรมนูญแบบแก้ไขยาก (Constitutions rigides)<sup>8</sup> คือ รัฐธรรมนูญที่กำหนด

กระบวนการและเงื่อนไขในการแก้ไขบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไว้เป็นพิเศษแยกออกจากกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกระทำได้ยากกว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแบบแก้ไขยากส่งผลให้รัฐธรรมนูญมีความมั่นคงมากกว่ารัฐธรรมนูญแบบแก้ไขง่าย เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติย่อมไม่อาจแก้ไขหลักการในรัฐธรรมนูญได้ง่ายเช่นเดียวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญต่าง ๆ นอกจากนี้ยังเป็นการป้องกันการแก้ไขรัฐธรรมนูญซ่อนรูป (révision constitutionnelle déguisée) โดยฝ่ายนิติบัญญัติอีกด้วย กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจซ่อนเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไว้ในการร่างรัฐธรรมนูญธรรมดาอันเป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญทางอ้อม<sup>9</sup>

อนึ่ง การก่อตั้งรัฐธรรมนูญแบบแก้ไขยาก มิใช่การออกแบบให้กลไกการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเป็นไปได้โดยยากเป็นอย่างยิ่ง หรือเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ เช่นการกำหนดให้การเสนอหรือการลงมติรับรองร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องใช้เสียงข้างมากของสมาชิกรัฐสภาในจำนวนที่ไม่อาจเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ หรือการกำหนดให้ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องผ่านการลงประชามติด้วยเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิลงประชามติซึ่งมีความแตกต่างกับเสียงข้างมากของผู้มาใช้สิทธิอย่างมีนัยสำคัญ

<sup>6</sup>ฐาตุร ศิริฤทธิ์วัฒนา, อ้างแล้ว 2, 110.

<sup>7</sup>Jean GICQUEL et Jean-Éric GICQUEL, above 1, 205 – 206. Philippe ARDANT et Bertrand MATHIEU, above 2, 83 – 84.

<sup>8</sup>Jean GICQUEL et Jean-Éric GICQUEL, above 1, 205. Philippe ARDANT et Bertrand MATHIEU, above 2, 84 – 85.

<sup>9</sup>ฐาตุร ศิริฤทธิ์วัฒนา, อ้างแล้ว 2, 110.

กรณีข้างต้นนี้แม้จะก่อให้เกิดรัฐธรรมนูญแบบแก้ไขยาก แต่กลับเป็นรัฐธรรมนูญแบบแก้ไขยากที่นอกจากจะไม่ก่อให้เกิดความมั่นคงแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว ยังส่งผลเป็นการทำลายความมั่นคงของตัวรัฐธรรมนูญเอง อีกด้วย กล่าวคือ เมื่อการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่อาจกระทำได้จริงในทางปฏิบัติ การแก้ไขปัญหาหรือวิกฤตทางการเมืองอาจดำเนินไปโดยวิธีทางที่มิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

เราอาจสรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญที่มั่นคงจะต้องเป็นรัฐธรรมนูญที่ถูกแก้ไขเพิ่มเติมได้ยากกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในระดับอื่น และระดับความยากของการแก้ไขเพิ่มเติมเช่นนั้นจะต้องไม่ส่งผลให้รัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นรัฐธรรมนูญที่ไม่อาจแก้ไขเพิ่มเติมได้ในทางปฏิบัติ

### 2.3 การหลีกเลี่ยงการยกเลิกรัฐธรรมนูญ

**โดยอ้อม :** ข้อความคิดว่าด้วยการยกเลิกรัฐธรรมนูญปรากฏในผลงานวิชาการในประเทศไทยไม่มากนัก เมื่อเทียบกับข้อความคิดอื่น ๆ เกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยทั่วไปมักมีความเข้าใจว่าการยกเลิกรัฐธรรมนูญนั้นมีสาเหตุมาจากการปฏิวัติหรือการรัฐประหารเท่านั้น แต่ในทางวิชาการเราสามารถแบ่งแยกการยกเลิกรัฐธรรมนูญออกเป็น 2 ประเภทอันได้แก่ การยกเลิกรัฐธรรมนูญโดยตรง และการยกเลิกรัฐธรรมนูญโดยอ้อม ซึ่งการยกเลิกรัฐธรรมนูญโดยตรงนั้นหมายถึงการที่รัฐธรรมนูญฉบับหนึ่งถูกยกเลิกโดยตรงด้วยอำนาจการเมืองในทางข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น ประกาศคณะปฏิวัติ หรือคณะรัฐประหาร การยกเลิก

รัฐธรรมนูญด้วยวิธีเหล่านี้มักปรากฏในประเทศด้อยพัฒนารวมทั้งประเทศกำลังพัฒนาบางประเทศ<sup>10</sup> ส่วนการยกเลิกรัฐธรรมนูญโดยอ้อมนั้นมีความสลับซับซ้อนในทางกฎหมายมากกว่าการยกเลิกรัฐธรรมนูญโดยตรง การกระทำในทางกฎหมายบางประการอาจนำไปสู่การยกเลิกรัฐธรรมนูญโดยอ้อมได้แม้ผู้กระทำมิได้มีเจตนาที่จะยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ๆ เลยก็ตาม การหลีกเลี่ยงการยกเลิกรัฐธรรมนูญโดยอ้อมย่อมเป็นการประกันความมั่นคงแห่งรัฐธรรมนูญอีกวิธีหนึ่ง

การยกเลิกรัฐธรรมนูญโดยอ้อมที่ควรหลีกเลี่ยงนั้นแบ่งออกเป็น 3 กรณีดังต่อไปนี้<sup>11</sup>

กรณีแรก “การยกเลิกรัฐธรรมนูญโดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ”

กรณีที่สอง “การยกเลิกรัฐธรรมนูญโดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ”

กรณีที่สาม “การยกเลิกรัฐธรรมนูญโดยการแก้ไขบทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขรัฐธรรมนูญ”

จะเห็นได้ว่าทั้งสามกรณีเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น เราอาจสรุปได้ว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นเป็นกลไกทางกฎหมายที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อประกันความมั่นคงแห่งรัฐธรรมนูญ เพียงแต่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องไม่กระทบต่อสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ๆ

<sup>10</sup> Jean GICQUEL et Jean-Éric GICQUEL, above 1, 207. Philippe ARDANT et Bertrand MATHIEU, above 2, 85 – 86.

<sup>11</sup> ชูทอร์ ศิริยุทธวัฒนา, อ้างแล้ว 2, 118 - 120.



**2.4 หลักการควบคุมความเป็นกฎหมายสูงสุดแห่งรัฐธรรมนูญ (Principe du contrôle de constitutionnalité) :** หลักการควบคุมความเป็นกฎหมายสูงสุดแห่งรัฐธรรมนูญ คือ บรรดาบทกฎหมายที่เป็นเครื่องประกันว่าบรรดาการกระทำหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดๆ จะต้องไม่ขัดแย้งต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยการพิจารณาว่าการกระทำหรือบทบัญญัติใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้นสามารถพิจารณาได้ทั้งในเชิง “รูปแบบ” และ “เนื้อหา” ของการกระทำหรือบทบัญญัตินั้น<sup>12</sup> การควบคุมในเชิงรูปแบบนั้นเราจะต้องพิจารณาว่ากระบวนการในการตราบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ๆ ขัดต่อ “กระบวนการ” ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่ ส่วนการควบคุมในเชิงเนื้อหานั้นเป็นการพิจารณาว่าการกระทำหรือเนื้อหาแห่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดแย้งต่อ “เนื้อหา” ของรัฐธรรมนูญหรือไม่เราสามารถแยกพิจารณาหลักการควบคุมความเป็นกฎหมายสูงสุดแห่งรัฐธรรมนูญได้จาก “การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย” ประการหนึ่ง และ “การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำทางปกครอง” อีกประการหนึ่ง

**2.4.1 การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย :** กฎหมาย (lois) ซึ่งเป็นวัตถุแห่งการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

นั้นหมายถึง กฎเกณฑ์ซึ่งตราขึ้นโดยการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยผู้แทนของประชาชน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือบรรดารัฐบัญญัติซึ่งตราขึ้นโดยรัฐสภานั้นเอง ในระยะแรกของการก่อตัวของบรรดารัฐธรรมนูญสมัยใหม่ (ช่วงปลายศตวรรษที่ 18) หากพิจารณาจากผลงานวิชาการทางด้านนิติศาสตร์หรือรัฐศาสตร์ในขณะนั้นจะพบว่า กฎหมายซึ่งเป็นผลงานของบรรดาผู้แทนแห่งปวงชน (œuvre des représentants du peuple) นั้นมีลักษณะสมบูรณ์แบบและไม้อาจถูกยกเลิกเพิกถอนได้ (absolute et indélébile)<sup>13</sup> เนื่องจากกฎหมายคือ “การแสดงออกของเจตจำนงแห่งปวงชน” (expression de la volonté générale)<sup>14</sup> การตรวจสอบหรือควบคุมเจตจำนงแห่งปวงชนย่อมเป็นเรื่องที่ไม่อาจกระทำได้หากพิจารณาในแง่มุมมองของประชาธิปไตยแต่เพียงอย่างเดียว แต่อย่างไรก็ตาม นับแต่ศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา กฎหมายมิใช่ผลงานอันมีลักษณะสมบูรณ์แบบหรือไม้อาจถูกลบล้างได้อีกต่อไป เนื่องจากกฎหมายซึ่งตราขึ้นโดยรัฐสภาจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญทั้งในทางรูปแบบและในทางเนื้อหา การควบคุมเช่นนั้นเป็นผลมาจากอิทธิพลของหลักนิติรัฐ (État de droit) ซึ่งมุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกละเมิดโดยกฎหมายซึ่งตราขึ้นโดยผู้แทนของประชาชนเสียเอง โดยการควบคุมเช่นนั้นสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภทตามลักษณะแห่งคดีดังนี้

<sup>12</sup>การควบคุมในเชิงรูปแบบ (formelle) และในเชิงเนื้อหา (matérielle) อาจเรียกว่าเป็นการควบคุมภายนอก (externe) และการควบคุมภายใน (interne) ก็ได้; Jean GICQUEL et Jean-Éric GICQUEL, above 1, 210.

<sup>13</sup>Ibid, 211.

<sup>14</sup>มาตรา 6 แห่งปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมือง ปีค.ศ. 1789 (La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789).

ประเภทแรก การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในเชิงอัตวิสัย (contentieux subjectif)<sup>15</sup> เป็นกรณีที่มีการปรับใช้กฎหมายในระดับบัญญัติในคดี (ไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครอง) และคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งคัดค้านว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ปรับใช้ในคดีดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญโดยทั่วไปการวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะอยู่ภายใต้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ (cour constitutionnelle) หรือคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (conseil constitutionnel) เช่นกรณีของประเทศฝรั่งเศส สเปน อิตาลี เบลเยียม เป็นต้น ส่วนในประเทศที่ไม่มีการก่อตั้งองค์กรเช่นนั้น คดีดังกล่าวจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลฎีกา (Cour suprême) ทั้งนี้อาจเรียกการควบคุมดังกล่าวว่าเป็นการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหลังประกาศใช้ (a posteriori) หรือการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในเชิงรูปธรรม (contentieux concret) เนื่องจากการควบคุมในกรณีที่มีการประกาศและปรับใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งเป็นวัตถุแห่งคดีอย่างป็นรูปธรรมแล้ว

ประเภทที่สอง การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในเชิงภววิสัย (contentieux objectif)<sup>16</sup> อาจเป็นการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายซึ่งอยู่ในขั้นตอนก่อนการประกาศใช้ (a priori) เช่นกรณีของประเทศฝรั่งเศสและประเทศออสเตรีย หรือเป็นกรณีหลังประกาศใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวไปแล้วก็ได้ (a posteriori) เช่น ประเทศเยอรมนี โปรตุเกส อิตาลี เป็นต้น โดยทั้ง 2 กรณีข้างต้นเป็นการตรวจสอบว่าร่างกฎหมายหรือกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติมีเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกระบวนการร่างกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อกระบวนการทางนิติบัญญัติที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่ ซึ่งอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีดังกล่าวเป็นของศาลรัฐธรรมนูญหรือคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

**2.4.2 การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำทางปกครอง :** การกระทำทางปกครอง (actes administratifs) เป็นเครื่องมือในทางกฎหมายของฝ่ายปกครอง (administration) ในการจัดทำบริการสาธารณะ (public service) ตามภารกิจขององค์กร ซึ่งการกระทำทางปกครองนั้นแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ คำสั่งทางปกครอง (acte administratif unilatéral)<sup>17</sup> และ

<sup>15</sup>Jean GICQUEL et Jean-Éric GICQUEL, above 1, 216. Louis FAVOREU et autres, *Droit constitutionnel*, (Paris: Dalloz, 16ème édition, 2014) 274. Joseph BARTHELEMY et Paul DUEZ, *Traité de droit constitutionnel* (Paris, L.G.D.J., 2004) 208 – 213.

<sup>16</sup>Jean GICQUEL et Jean-Éric GICQUEL, above 1, 217. Louis FAVOREU et autres, above 15, 272 – 273.

<sup>17</sup>คำสั่งทางปกครอง (acte administratif unilatéral) แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ประเภทแรกคือ คำสั่งอันมีผลบังคับทั่วไป (acte réglementaire) อันได้แก่ พระราชกฤษฎีกา (décret réglementaire) กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง เทศบัญญัติ เป็นต้น ประเภทที่สองคือ คำสั่งทางปกครองอันมีผลบังคับเฉพาะราย (acte individuel) อันได้แก่ คำสั่งแต่งตั้ง (nomination) คำสั่งอนุญาต (autorisation); Yves GAUDEMET, *Droit administratif*, (Paris: L.G.D.J., 19ème édition, 2010, 265.



สัญญาทางปกครอง (contrat administratif)<sup>18</sup> โดยทั่วไปการกระทำทางปกครองทั้งหลายนั้นมีความหมายในระดับรัฐบัญญัติ (lois) เป็นฐานแห่งอำนาจ กล่าวคือการกระทำทางปกครองใดๆ จะต้องมีความหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง การกระทำทางปกครองที่ปราศจากฐานทางกฎหมายหรือขัดแย้งต่อกฎหมายย่อมมีปัญหาด้านความชอบด้วยกฎหมายอันอาจส่งผลให้การกระทำดังกล่าวกลายเป็นโมฆะ (nul) ได้ และนอกจากจะมีกฎหมายในระดับรัฐบัญญัติเป็นทั้งที่มาและมาตรวัดความถูกต้องแล้วการกระทำทางปกครองจะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญอีกด้วย เราอาจกล่าวได้ว่าการกระทำทางปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมายทั้งในระดับรัฐบัญญัติและในระดับรัฐธรรมนูญ การกระทำทางปกครองใดแม้จะชอบด้วยกฎหมายในระดับรัฐบัญญัติ แต่หากขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญย่อมมิใช่การกระทำทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย

ในประเทศที่ใช้ระบบศาลเดี่ยว (monisme juridictionnel) กล่าวคือประเทศที่มีเพียงศาลยุติธรรมที่มีอำนาจวินิจฉัยบรรดคดีทั้งปวง ย่อมไม่มีประเด็นเรื่องเขตอำนาจศาลในการตรวจสอบการกระทำทางปกครองให้พิจารณา เนื่องจากหากระบบกฎหมายกำหนดให้องค์กรตุลาการเป็นองค์กรผู้ทรงอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำทางปกครอง ศาลยุติธรรมย่อมเป็นองค์กรผู้ทรงอำนาจ

เช่นว่านั้น ส่วนในประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ (dualisme juridictionnel) ซึ่งประกอบไปด้วยศาลยุติธรรม (juridiction judiciaire) ศาลปกครอง (juridiction administrative) และศาลรัฐธรรมนูญ หรือคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (juridiction constitutionnelle) โดยหลักแล้วการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำทางปกครองจะอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครองผ่านช่องทาง “การยื่นฟ้องต่อศาลเพื่อให้ตรวจสอบการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย” (recours pour excès de pouvoir) เช่นกรณีที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งทางปกครองที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ผู้รับคำสั่งทางปกครองดังกล่าวย่อมมีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลปกครองให้ยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ อย่างไรก็ตามหากเป็นกรณีที่การกระทำทางปกครองใดขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แต่การกระทำดังกล่าวนั้นชอบด้วยกฎหมายในระดับรัฐบัญญัติ กรณีเช่นนี้การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำเช่นว่านั้นจะไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง หากแต่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ (cour constitutionnelle) หรือคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (conseil constitutionnel) เนื่องจากเป็นกรณีที่ศาลจำต้องวินิจฉัยว่ารัฐบัญญัติอันเป็นที่มาของการกระทำทางปกครองเช่นว่านั้นขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งคดีประเภทนี้อยู่ภายใต้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ มิใช่ศาลปกครอง<sup>19</sup>

<sup>18</sup>สัญญาทางปกครอง (contrat administratif) หมายถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยหนึ่งฝ่ายคือฝ่ายปกครองและเป็นสัญญาที่ส่งผลโดยตรงต่อการจัดทำบริการสาธารณะ หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดให้สิทธิพิเศษ (สิทธิที่โดยปกติจะไม่พบในสัญญาทั่วไป เช่นสิทธิในการบอกเลิกสัญญาฝ่ายเดียว) แก่ฝ่ายปกครองโดยเฉพาะ (clauses exorbitantes); Ibid, 296 – 298.

<sup>19</sup>Gilles LEBRETON, *Droit administratif général* (Paris: Dalloz, 5ème édition, 2009) 38 – 39. René CHAPUS, *Droit administratif général tome I* (Paris: L.G.D.J., 15ème édition, 2001) 33 – 34.

## บทสรุปและข้อเสนอแนะ

รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการสถาปนาระบบการเมืองและระบบกฎหมาย ความมั่นคงของรัฐธรรมนูญย่อมส่งผลให้ระบบการเมืองและระบบกฎหมายสามารถดำเนินต่อไปได้อย่างปกติ หากไม่อาจบังคับใช้รัฐธรรมนูญได้ในทางปฏิบัติ หรือเกิดการยกเลิกรัฐธรรมนูญขึ้นไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม ความต่อเนื่องของระบบการเมืองและระบบกฎหมายย่อมสะดุดหยุดลง การประกันความมั่นคงของรัฐธรรมนูญตามผลการศึกษาข้างต้นนั้นมิใช่ทางเลือก หากแต่เป็นวิธีการอันจำเป็นและไม่อาจละทิ้งหรือเลือกใช้เพียงวิธีใดวิธีหนึ่งได้ การละเลยวิธีการประกันความมั่นคงของรัฐธรรมนูญแม้เพียงบางส่วนอาจนำมาซึ่งปัญหาทั้งในทางการเมืองและในทางกฎหมาย ดังนั้นความสถาพรแห่งรัฐธรรมนูญจึงตั้งอยู่บนพื้นฐานของวิธีการประกันความมั่นคงทางการเมืองและทางกฎหมายควบคู่กันไปเสมอ

สำหรับประเทศที่ปราศจากปัญหาด้านเสถียรภาพทางการเมืองการดำเนินงานของบรรดองค์กรหลักของรัฐ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือประเทศที่กลไกการประกันความมั่นคงของรัฐธรรมนูญในทางการเมืองมีประสิทธิภาพดีแล้ว ย่อมสามารถให้ความสำคัญกับกลไกการประกันความมั่นคงของรัฐธรรมนูญในทางกฎหมายเพื่อให้กลไกเช่นนั้นมีประสิทธิภาพที่ดีขึ้น รวมทั้งพัฒนาระบบกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาทางการเมืองและทางกฎหมายในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการออกแบบ

ระบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายซึ่งเป็นกลไกการปกป้องรัฐธรรมนูญและสิทธิเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกละเมิดโดยองค์กรของรัฐ บางประเทศมีการพัฒนากลไกเช่นนั้นจนกระทั่งสามารถกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิยื่นคำร้องต่อองค์กรตุลาการโดยตรงเพื่อวินิจฉัยว่าการกระทำใด ๆ ของรัฐขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

สำหรับประเทศที่ปรากฏปัญหาด้านเสถียรภาพทางการเมืองอย่างรุนแรงไม่ว่าจะเกิดจากการปฏิวัติ การรัฐประหาร การก่อการร้าย หรือความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างองค์กรหลักของรัฐ การประกันความมั่นคงของรัฐธรรมนูญในประเทศเหล่านี้จำเป็นต้องเริ่มจากแก้ไขปัญหาด้านการเมืองเสียก่อน หากไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ กลไกทางกฎหมายที่ได้รับการก่อตั้งขึ้นเพื่อประกันความมั่นคงของรัฐธรรมนูญย่อมไม่สามารถบังคับใช้ได้ทางปฏิบัติ เพราะกลไกเช่นนั้นย่อมถูกทำลายไปพร้อมกับรัฐธรรมนูญทุกครั้งที่เกิดการปฏิวัติหรือรัฐประหาร หรือในกรณีที่มีความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างองค์กรหลักของรัฐ การดำเนินการตามกลไกข้างต้นย่อมสะดุดหยุดลงเนื่องจากองค์กรที่มีอำนาจใช้และตีความบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญขัดแย้งกันอย่างรุนแรง อาจกล่าวได้ว่าการประกันความมั่นคงแห่งรัฐธรรมนูญโดยกลไกทางกฎหมายจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อกลไกทางการเมืองของรัฐนั้น ๆ สามารถดำเนินไปได้อย่างปกติ





## บรรณานุกรม

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 7, 2559)

ฐาตุร ศิริยุทธ์วัฒนา, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตย* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 1, 2559)

โกคิน พลกุล, *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น* (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, พิมพ์ครั้งที่ 8, 2557)

ARDANT, P. & MATHIEU, B., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris: L.G.D.J., 22<sup>ème</sup> edition, 2010)

BARTHÉLEMY, J. & DUEZ, P., *Traité de droit constitutionnel* (Paris: L.G.D.J., 2004)

CHAPUS, R., *Droit administratif général tome 1* (Paris: L.G.D.J., 15<sup>ème</sup> édition, 2001)

FAVOREU, L. & autres, *Droit constitutionnel* (Paris: Dalloz, 16<sup>ème</sup> édition, 2014)

GAUDEMET, Y., *Droit administrative* (Paris: L.G.D.J., 19<sup>ème</sup> edition, 2010)

GICQUEL, J. & GICQUEL, J.E., *Droit constitutionnel et institutions politiques* (Paris: L.G.D.J., 27<sup>ème</sup> édition 2013)

HAMON, F. & TROPER, M., *Droit constitutionnel* (Paris: L.G.D.J., 34<sup>ème</sup> edition, 2013)

LEBRETON, G., *Droit administratif général* (Paris: Dalloz, 5<sup>ème</sup> edition, 2009)

SIRIYUTWATANA, T., *Le contentieux des élections politiques en Thaïlande* (Toulouse: Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2016)

### Translated Thai References

BHOLAKUL, B., *Principles of public law* (Bangkok: Nititham, 2014)

CHAROENTHANAVAT, K., *Principles of public law : State Constitution and Law* (Bangkok: Winyuchon, 2016)

SIRIYUTWATANA, T., *Constitutional law : Principles of constitutional law and democracy* (Bangkok: Winyuchon, 2016)



# ปัญหาการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้ในมาตรการบังคับทางปกครองศึกษาเฉพาะ กรณีการบังคับชำระหนี้เงิน

## The Introduction of the Code of Civil Procedure used administrative measures: A Case Study on force repayment

ชัยศิริ มั่งศิริ\*

### บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่อง ปัญหาการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในมาตรการบังคับทางปกครองศึกษาเฉพาะกรณีการบังคับชำระหนี้เงิน มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) เพื่อศึกษาความเป็นมาของแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง 2) เพื่อวิธีการบังคับตามมาตรการบังคับทางปกครองที่กำหนดให้ชำระหนี้เงิน 3) เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการบังคับทางปกครองที่กำหนดให้ชำระหนี้เงิน 4) เพื่อศึกษาแนวทางในการแก้ไขปัญหาการนำการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้กับกรณีมาตรการบังคับทางปกครองที่บังคับให้ชำระหนี้เงิน 5) เพื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองกรณีการบังคับชำระหนี้เงิน 6) เพื่อเสนอแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 290 7) เพื่อเผยแพร่แนวคิดและทฤษฎีในการบังคับคดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาคบังคับคดี เพื่อประโยชน์ในการนำมาประยุกต์ใช้กับการบังคับตามมาตรการบังคับทางปกครอง กรณีบังคับชำระหนี้เงิน

ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่ให้บังคับชำระหนี้เงินนั้นมีทั้งหมด 3 ปัญหา คือ 1) ปัญหาความซ้ำซ้อนกันของการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน 2) ปัญหาเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาในการบังคับคดีโดยนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในคำสั่งให้ชำระเงินของผู้มีอำนาจบังคับทางปกครอง 3) ปัญหาเกี่ยวกับความไม่เชื่อถือในอำนาจบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ในปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยขอเสนอให้แก้ไข ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 290

\* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช



โดยเพิ่มเติมให้มี เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตามกฎหมายอื่น ลงไปในมาตรา 290 ต่จากเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจทางภาษีอากรเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติ และเสนอขอแก้ไขกฎหมายให้กรมบังคับคดีมีอำนาจบังคับคดีปกครองได้ด้วย เพราะเป็นหน่วยงานที่มีความชำนาญในการยึดอายัด และขายทอดตลาด ทั้งยังมีหน่วยงานกระจายอยู่ทุกศาลทั่วประเทศอยู่แล้ว

**คำสำคัญ :** มาตรการบังคับทางปกครอง บังคับชำระหนี้เงิน

## **Abstract**

Research on the issue, the Code of Civil Procedure shall apply in the specific case of administrative measures to enforce repayment. Aims to 1) study of the theories about the compulsory administrative 2) in order to enforce the compulsory rule requiring repayment 3) to study the laws relating to compulsory rule requiring repayment 4) to study the problem navigating the court under the Code of Civil Procedure applicable to cases of compulsory administrative was forced to pay 5) to analyze the problem of enforcing in administrative case of force repayment. 6) to propose appropriate amendments the provisions of the Code of Civil Procedure Section 290. 7) to disseminate ideas and theories of enforcement under the Code of Civil Procedure in order to apply the enforcement of administrative measures on force repayment.

The research found that there are three problems on the issue of compulsory rule to force repayment which are 1) problem of redundancy the seizure or attachment of property, 2) problems with the period of time of the execution under the Code of Civil Procedure, in order to use its authority to force the ruling. 3) The problem of unreliable power to enforce compliance with the order. In such problems, the researchers proposes to amend the Code of Civil Procedure Section 290. To be clear in practice, the law shall provide an Official authorized. It shall amend the law enforcement by authorized the Legal Execution Department to use administrative measures because it has an expertise to seizure, attachment and auction. It also has units spread all over the country.

**Keywords :** Compulsory administrative, Mandatory repayment

## บทนำ

การบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ที่รัฐออกคำสั่งให้ผู้รับคำสั่งต้องชำระเงิน โดยไม่ผ่าน อำนาจองค์กรฝ่ายตุลาการหรือศาล สำหรับประเทศไทยยังเป็นเรื่องใหม่ที่หลาย ๆ ฝ่ายยังไม่คุ้นเคย ดังที่เป็นข่าวในกรณีที่รัฐบาลท่านพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ออกคำสั่งทางปกครอง โดยบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้ นางสาว ชิงลักษณ์ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรีกับพวก ชำระเงินค่าเสียหายจากการโครงการจำนำข้าวใน รัฐบาลที่แล้วก่อให้เกิดความเสียหายกับประเทศ แต่หลังจากออกคำสั่งไปแล้ว เวลาผ่านไปเนิ่นนาน ก็ยังไม่มีความคืบหน้าในการปฏิบัติตามคำสั่งทาง ปกครอง เพราะหลายฝ่ายยังติดขัดในเรื่องอำนาจ ของผู้ที่จะปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองว่าทำได้ แค่ไหนเพียงใด

บทความนี้ผู้วิจัยเขียนขึ้นโดยนำบางส่วน ของวิทยานิพนธ์ของผู้วิจัยนำมาเผยแพร่ เพื่อ ต้องการเผยแพร่หลักการตามมาตรการบังคับทาง ปกครองที่กำหนดให้ชำระหนี้เงิน โดยไม่ต้องผ่าน องค์กรตุลาการหรือศาลนั้น รัฐบาลในฐานะฝ่าย บริหาร สามารถใช้อำนาจนี้เสมือนหนึ่งเป็นอำนาจ ตุลาการได้

## วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาความเป็นมาของแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง
2. เพื่อศึกษาวิธีการบังคับตามมาตรการ บังคับทางปกครองที่กำหนดให้ชำระหนี้เงิน

3. เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ มาตรการบังคับทางปกครองที่กำหนดให้ชำระหนี้ เงิน

4. เพื่อศึกษาแนวทางในการแก้ไขปัญหา การนำการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความแพ่งมาใช้กับกรณีมาตรการบังคับทาง ปกครองที่บังคับให้ชำระเงิน ตามพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

5. เพื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาการบังคับใช้ มาตรการบังคับทางปกครองกรณีการบังคับชำระ หนี้เงิน ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครอง พ.ศ. 2539 ที่อนุวัติการให้นำประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดย อนุโลม

6. เพื่อเสนอแนวทางที่เหมาะสมในการ แก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความแพ่งมาตรา 290 เรื่องอำนาจใน การยึด หรืออายัดทรัพย์สิน ระหว่างเจ้าพนักงาน ผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และ เจ้าพนักงานบังคับคดีตามคำสั่งศาล หรือแม้แต่ ในระหว่างเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจใช้มาตรการ บังคับทางปกครองด้วยตนเอง

7. เพื่อเผยแพร่แนวคิดและทฤษฎีใน การบังคับคดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความแพ่ง ภาคบังคับคดี เพื่อประโยชน์ในการนำ มาประยุกต์ใช้กับการบังคับตามมาตรการบังคับ ทางปกครอง กรณีบังคับชำระหนี้เงิน

## วิธีการดำเนินวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีการวิจัยเอกสาร จากคำพิพากษาของศาล



ฎีกา คำรากกฎหมาย บทความทางวิชาการ เอกสาร  
ประกอบการสัมมนา เพื่อนำมาเป็นฐานในทาง  
ทฤษฎี และนำข้อมูลที่ได้ทั้งหมดมาวิเคราะห์เพื่อ  
นำไปสู่บทสรุปโดยวิธีพรรณา

## ผลการวิจัย

กฎหมายปกครองเป็นกฎหมายว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน โดยที่ฝ่ายรัฐอยู่ในฐานะที่มีอำนาจเหนือกว่าฝ่ายเอกชน ในการที่รัฐจะบังคับการให้เป็นไปตามความประสงค์ของรัฐเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการกิจการทางปกครองที่สำคัญ ไม่ว่าจะเป็นภารกิจเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคง หรือความสงบเรียบร้อยของสังคม หรือการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ในทางมหาชน โดยการดำเนินการในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนนั้น รัฐสามารถกระทำการได้ในหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจอธิปไตย อำนาจตุลาการ หรืออำนาจบริหาร โดยในส่วนของใช้อำนาจบริหาร รัฐ อาจใช้อำนาจดังกล่าวในฐานะที่เป็นฝ่ายบริหาร หรือในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครองก็ได้

เนื่องจากคำสั่งทางปกครองเป็นเครื่องมือที่ทรงอำนาจของฝ่ายปกครอง ในการที่จะบังคับใช้กฎหมายเพื่อดำเนินกิจกรรมในทางปกครองให้บรรลุวัตถุประสงค์ คำสั่งทางปกครอง จึงเป็นการกระทำของฝ่ายปกครองที่มีผลกระทบกระเทือนสิทธิและหน้าที่ของประชาชนอย่างมากที่สุด

โดยทั่วไปคำสั่งทางปกครองจะเป็นคำสั่งที่เป็นฐานของการบังคับทางปกครอง ดังนั้นเมื่อองค์กรฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์ หรือนิติสัมพันธ์ในทางกฎหมายระหว่างรัฐกับเอกชนอย่างเป็นทางการขึ้น โดยเฉพาะเจาะจงแล้ว หากคำสั่งดังกล่าวมีได้ เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างรุนแรงถึงขนาดเป็นโมฆะ<sup>1</sup> และได้มีการแจ้งคำสั่งให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ทราบแล้ว ผู้รับคำสั่งมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว หากประชาชนผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตาม องค์กรฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะบังคับบุคคลดังกล่าว เพื่อให้การเป็นไปตามคำสั่งได้เอง โดยมีต่อนาคติขึ้นฟ้องร้องต่อศาล กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าอำนาจขององค์กรฝ่ายปกครองนี้เป็นอำนาจที่

<sup>1</sup>ในระบบกฎหมายเยอรมัน คำสั่งทางปกครองที่เป็นโมฆะ คือ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมายอย่างร้ายแรงและชัดเจน โดยมาตรา 44 วรรคหนึ่ง ของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (Verwaltungsverfahrensgesetz - VwVfG) ได้กำหนดความหมายของคำสั่งทางปกครองที่เป็นโมฆะไว้เป็นการทั่วไป ส่วนวรรคสอง ได้กำหนดเหตุที่ทำให้คำสั่งทางปกครองเป็นโมฆะไว้ เช่น คำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาขัดต่อความสงบหรือศีลธรรมอันดี คำสั่งทางปกครองที่เรียกร้องให้ผู้รับคำสั่งกระทำการอันไม่ชอบด้วยกฎหมายและจะส่งผลให้ผู้รับคำสั่งได้รับโทษในทางอาญา หรือคำสั่งทางปกครองที่กฎหมายกำหนดให้ทำเป็นหนังสือ แต่เจ้าหน้าที่มิได้ทำเป็นหนังสือ เป็นต้น ทั้งนี้ ความเป็นโมฆะของคำสั่งทางปกครองย่อมไม่ก่อให้เกิดผลในทางกฎหมาย หรือไม่ก่อให้เกิดผลบังคับผูกพันขึ้นแต่อย่างใด ส่วนในระบบกฎหมายฝรั่งเศสและระบบกฎหมายไทยนั้น มิได้มีบทบัญญัติของกฎหมาย บัญญัติเกี่ยวกับความเป็นโมฆะของคำสั่งทางปกครองเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน แต่ข้อความที่เกี่ยวกับความเป็นโมฆะของคำสั่งทางปกครองก็ได้รับการยอมรับ และแสดงออกมาผ่านคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ในรูปของคำสั่งทางปกครองที่ไม่มีตัวตน (L'inexistence) ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส และในรูปของการถือเสมือนหนึ่งว่ามีการออกคำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายไทย รายละเอียดเพิ่มเติม โปรดดู เอกพงษ์ ตั้งวิชาชาญ, ความเป็นโมฆะของคำสั่งทางปกครอง : ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส อังกฤษ และไทย (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558) 82-108.

จะบังคับตามสิทธิเรียกร้องในทางมหาชน ซึ่งเกิดจากการออกคำสั่งทางปกครองของตนได้เองโดยไม่ผ่านอำนาจตุลาการหรือศาล

คุณลักษณะประการสำคัญของการบังคับทางปกครอง จะแตกต่างจากการบังคับตามสิทธิเรียกร้องของเอกชนที่จะบังคับได้ก็แต่โดยการฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษา และให้ศาลออกหมายบังคับคดี เพื่อบังคับให้เป็นไปตามสิทธิเรียกร้องของตน โดยหลักทั่วไปคำสั่งทางปกครองมีหลากหลายประเภท แต่เราสามารถจำแนกประเภทของคำสั่งทางปกครองตามกระบวนการบังคับทางปกครองออกได้เป็นสองประเภท คือ คำสั่งทางปกครองที่ให้ชำระเงิน และคำสั่งทางปกครองที่ให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ ทั้งนี้การบังคับทางปกครองตามคำสั่งดังกล่าวทั้งสองประเภทโดยหลักแล้วจะมีลำดับขั้นตอนที่คล้ายคลึงกัน ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนการเตือน การกำหนดมาตรการบังคับทางปกครอง ในกรณีที่เป็นการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองซึ่งไม่ใช่ศาล การบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองมีผลผูกพันทุกองค์กรคล้ายคำพิพากษาของศาล และใช้ขึ้นได้ทั้งต่อองค์กรของรัฐเองและต่อภาคเอกชน

ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไว้ โดยกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจ ที่จะใช้อำนาจบังคับทางปกครองได้เองโดยไม่ต้องผ่านอำนาจตุลาการ ซึ่งเจตนาของกฎหมายที่บัญญัติให้มีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้โดยไม่ต้องอาศัยอำนาจตุลาการนั้น ก็เป็นไปเพื่อความรวดเร็วและ

มีประสิทธิภาพ แต่ในช่วงเวลาที่ผ่านมา ปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐประสบปัญหาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเป็นอย่างมาก เนื่องจากความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติใน มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่ไม่ได้กำหนดรายละเอียดของหลักเกณฑ์ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ในกรณีที่ต้องมีการ ยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินไว้ว่าต้องทำอะไรบ้าง โดยกำหนดแต่เพียงคร่าวๆ ว่าให้น้ำวิธีการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้กับการบังคับทางปกครอง โดยอนุโลม ส่งผลให้เจ้าพนักงานผู้ใช้อำนาจทางปกครองเกิดปัญหาความไม่เชื่อถือในอำนาจบังคับตามคำสั่งทางปกครองของตนว่าทำได้แค่ไหนเพียงใด จึงเกิดความไม่มั่นใจในการที่จะปฏิบัติตามมาตรการบังคับทางปกครอง เนื่องจากหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจทางปกครองส่วนใหญ่ไม่มีประสบการณ์ในการบังคับคดี รวมทั้งไม่มีบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการบังคับคดี ไม่ว่าจะเป็นคดีปกครองหรือคดีแพ่งก็ตาม ทำให้รัฐไม่สามารถบังคับชำระหนี้ทางปกครองได้

ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 57 บัญญัติให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับแก่การบังคับคดีปกครองโดยอนุโลม เพราะในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มิได้มีหลักการเรื่องการบังคับคดีปกครองไว้ จึงทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติกับเจ้าหน้าที่ผู้ที่ต้องบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่ง กล่าวคือในการบังคับคดีแพ่งทั่วไปเจ้าหน้าที่ผู้เป็นโจทก์ที่ฟ้องคดีเมื่อชนะคดีแล้ว หากจะดำเนินการบังคับคดี



ก็จำเป็นต้องดำเนินการบังคับคดีด้วยตนเอง เพียงแต่จะต้องมาร้องขอให้ศาลมีคำสั่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดี เพื่อดำเนินการบังคับคดีแทนเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ซึ่งเจ้าพนักงานบังคับคดีจะเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญในการบังคับคดี แต่ในการปฏิบัติการบังคับคดีตามกฎหมายปกครอง เมื่อเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองแล้ว ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้อำนาจเจ้าพนักงานผู้ออกคำสั่งนั้นเป็นผู้ดำเนินการบังคับการเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งเอง โดยไม่ต้องอาศัยอำนาจศาล

ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองของแต่ละหน่วยงานทางปกครอง จะต้องดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับเอง โดยที่ตนเองไม่มีความรู้ความชำนาญในการบังคับคดีเหมือนอย่างเจ้าพนักงานบังคับคดี กรมบังคับคดี ดังนั้นการจะปฏิบัติการให้คล่องตัว หรือการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้นั้น จึงเกิดความไม่มั่นใจและไม่เข้าใจอย่างลึกซึ้ง ทำให้การบังคับชำระหนี้เงินเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง กรณีที่ไม่ใช่การฟ้องศาลปกครองนั้น ไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร ยกตัวอย่างข่าวจากทางสื่อมวลชน กรณีที่มีข่าว พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ใช้อำนาจนายกรัฐมนตรีและหัวหน้า คสช. ออกคำสั่งทางปกครอง เรียกค่าเสียหายอันเนื่องมาจากโครงการรับจำนำข้าว ที่รัฐบาล พลเอกประยุทธ์ ดำเนินคดี แบ่งเป็น 2 คดี คือ 1) ความเสียหายที่เกิดจากโครงการรับจำนำข้าว ที่นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี เป็นผู้ที่จะต้องชดใช้

กับ 2) กรณีความเสียหายจากการระบายข้าวที่รับจำนำมา โดยวิธีขายข้าวแบบจุกูจิ ที่มีนายบุญทรง เตริยาภิรมย์ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และพวกรวม 6 คน เป็นผู้ที่จะต้องชดใช้ค่าเสียหาย แต่คดีนี้ไม่มีความคืบหน้า เพราะหน่วยงานทางปกครองไม่คุ้นเคยกับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ใช้เงินว่า ผู้ออกคำสั่งคือใคร และสภาพบังคับทำได้แค่ไหนเพียงใด และใครจะเป็นเจ้าพนักงานผู้ต้องปฏิบัติตามคำสั่ง และสิทธิของผู้ถูกมาตรการบังคับทางปกครองมีอย่างไรบ้าง จึงเกิดความล่าช้าในการบังคับหนี้ตามคำสั่งทางปกครอง แม้ผลการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ที่สรุปว่านางสาวยิ่งลักษณ์ อดีตนายกรัฐมนตรี และนายบุญทรง เตริยาภิรมย์ อดีตรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ และคณะ มีความผิด และส่งเรื่องมาให้รัฐบาลดำเนินการออกคำสั่งทางปกครอง โดยมีมาตรการบังคับทางปกครอง ให้ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด ชำระค่าเสียหายซึ่งพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้ตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ขึ้นมาตั้งแต่เดือนเมษายน 2558 โดยมีนายจิรัชย์ มูลทองโร่ย รองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน โดยในคำสั่ง ระบุว่า “ให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้ความว่ามีเจ้าหน้าที่ผู้ใดกระทำละเมิดเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ และต้องรับผิดชอบผลดังกล่าวหรือไม่ เป็นจำนวนเท่าใด” คดีก็ไม่คืบหน้าเพราะผู้ปฏิบัติต่างไม่คุ้นเคยเรื่องมาตรการบังคับทางปกครองที่ให้ชำระหนี้เงินสำหรับขั้นตอนในการเรียกค่าเสียหายจากโครงการจำนำข้าวนี้

ผู้วิจัยขออธิบายขั้นตอนในการปฏิบัติว่า กรณีข้างดังกล่าว หลังจากที่รัฐบาลมีคำสั่งทางปกครองแจ้งไปยังผู้ที่ต้องชดใช้แล้ว เจ้าพนักงานจะดำเนินการบังคับคดีให้ชำระเงินหรือเข้าไปยึดทรัพย์ยังไม่ได้ เพราะยังมีขั้นตอนการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองอีก โดยผู้ได้รับแจ้งคำสั่งสามารถอุทธรณ์คำสั่งไปยังศาลปกครองได้ และสามารถร้องให้ศาลคุ้มครองชั่วคราว คือระงับการบังคับคดีไว้ก่อนชั่วคราวได้ หากศาลปกครองมีคำสั่งให้คุ้มครองชั่วคราว ก็ต้องรอไปจนกว่าศาลปกครองจะพิจารณาคดีเสร็จสิ้น และหากศาลปกครองตัดสินแล้ว ฝ่ายผู้ถูกบังคับสามารถอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้อีก หรือหากศาลปกครองมีคำสั่งออกมาให้ยกคำร้องของฝั่งผู้ต้องชดใช้ คือ เห็นว่าคำสั่งทางปกครองของรัฐบาลชอบแล้ว รัฐบาลจึงจะสามารถบังคับคดีและยึดทรัพย์ได้ การที่นายกรัฐมนตรี ใช้ มาตรา 44 สั่งให้ กรมบังคับคดี มาทำหน้าที่ยึดทรัพย์แทนกระทรวง จึงเป็นตามแนวความคิดของผู้วิจัยที่ให้กรมบังคับคดีมีอำนาจบังคับคดีปกครองแทนหน่วยงานทางปกครองได้

## อภิปรายผลการวิจัย

ปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่บังคับชำระหนี้เงินที่บังคับกับผู้ถูกบังคับที่ปรากฏในวิทยานิพนธ์ของผู้วิจัยนั้นมีหลายปัญหา แต่ในชั้นเสนอบทความนี้ ผู้วิจัยขอนำมาเผยแพร่ 2 ปัญหา คือ 1) ปัญหาความซ้ำซ้อนกันของการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน และ 2) ปัญหาเกี่ยวกับความไม่เชื่อถือในอำนาจบังคับตามคำสั่งทางปกครอง

## ผู้วิจัยพบว่า

1. ปัญหาความซ้ำซ้อนกันของการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน ระหว่างเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง กับเจ้าพนักงานบังคับคดีตามคำสั่งศาล หน่วยงานใดจะมีอำนาจเหนือทรัพย์สินของผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองดีกว่ากัน ปัญหาความซ้ำซ้อนในการบังคับทางปกครองนี้ เมื่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 57 ให้นำวิธีการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในการบังคับทางปกครองด้วย โดยนำหลักเกณฑ์ในเรื่อง การห้ามมิให้ยึด หรืออายัดซ้ำตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 290 มาเป็นฐานแห่งทฤษฎีในการวิเคราะห์ปัญหา ซึ่งการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าพนักงานบังคับคดีนั้น เป็นกระบวนการในการบังคับคดีเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลที่กำหนดให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาชำระหนี้ ซึ่งเจ้าพนักงานบังคับคดีจะดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินภายใต้บทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประกอบกับระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ. 2522 จึงต้องวิเคราะห์การแก้ปัญหาจากกฎหมายดังกล่าว การบังคับทางปกครองโดยการยึด และอายัดทรัพย์สิน เป็นการบังคับเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงิน การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดและอายัดทรัพย์สินเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ในฝ่ายปกครองโดยเฉพาะ ที่จะบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้ด้วยตนเอง โดยเจ้าหน้าที่ไม่ต้องไป



ร้องขอต่อศาลให้มีคำบังคับเสียก่อน และเป็นการดำเนินการกับทรัพย์สินของเอกชน

ดังนั้น การยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าพนักงานบังคับคดี กับการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน โดยผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง จึงเป็นการดำเนินการต่างระบบกัน ปัญหาในการบังคับชำระหนี้เงินโดยผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง หรือเจ้าพนักงานบังคับคดีตามคำสั่งศาล ในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเอกชน รายเดียวกัน จึงมีฐานอำนาจต่างกัน หากมีการยึดซ้ำซ้อนกัน ผู้วิจัยเห็นว่ายังคงต้องใช้หลักการในเรื่องการยึดและอายัดซ้ำ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาเป็นหลักการในการแก้ปัญหการยึดหรืออายัดซ้ำเช่นกัน ซึ่ง มาตรา 290 วรรคหนึ่งแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง วางหลักไว้ว่า

“เมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินใด ของลูกหนี้ตามคำพิพากษาไว้ แทนเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาแล้ว ห้ามไม่ให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอื่น ยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นอีก”

นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ยังได้กำหนดเรื่องการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าพนักงานอื่นไว้ในมาตรา 290 วรรคสาม ว่า

“เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยภาษีอากร ในอันที่จะสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาเพื่อชำระค่าภาษีอากรค้าง ให้มีสิทธิขอเฉลี่ยในทรัพย์สินที่เจ้าพนักงานดังกล่าวได้ยึดหรืออายัดไว้ก่อนแล้ว เช่นเดียวกับเจ้าหนี้ตามคำพิพากษตามความหมายในวรรค

หนึ่ง แต่ถ้าเจ้าพนักงานมิได้ยึดหรืออายัดไว้ก่อน ให้ขอเฉลี่ยได้ภายในบังคับบทบัญญัติวรรคสอง”

หมายความว่าเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยภาษีอากร มีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ภาษีอากรที่ค้างชำระ และนำทรัพย์สินนั้นขายทอดตลาดชำระหนี้ภาษีอากรได้เอง แต่เจ้าหนี้ประเภทนี้ เมื่อยึดหรืออายัดทรัพย์สินใดไว้แล้ว ไม่ต้องห้ามมิให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษายึดหรืออายัดซ้ำ เพราะมิใช่การยึดหรืออายัดโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี

เมื่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 57 ในการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้แก่การบังคับตามมาตรการบังคับทางปกครองโดยอนุโลม ซึ่งตามบทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในมาตรา 290 วรรคแรกและวรรคสาม มิได้ระบุถึงปัญหา กรณีที่เจ้าหนี้ที่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองยึดหรืออายัดซ้ำ ผู้วิจัยเห็นว่า ในตัวบทมาตรา 290 เดิมนั้น เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยภาษีอากร เปรียบเสมือนเป็นเจ้าหนี้ที่มีอำนาจบังคับทางปกครองเช่นกัน จึงแสดงโดยนัยให้เห็นได้ว่า ในระบบกฎหมายไทย ไม่ได้ห้ามเจ้าพนักงานบังคับคดียึดหรืออายัดซ้ำกับเจ้าหนี้ที่ฝ่ายปกครอง เช่นเดียวกับในประเทศเยอรมนีและประเทศฝรั่งเศส ที่มองเช่นเดียวกันว่าเจ้าหนี้ที่ด้านภาษี คือเจ้าหนี้ที่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ดังนั้น สิทธิในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของ เจ้าพนักงานว่าด้วยกฎหมายภาษีอากร หรือเจ้าหนี้ที่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง จึงอยู่ในลำดับเดียวกัน แต่รองจากเจ้าพนักงานบังคับคดีซึ่งบังคับ

คดีตามคำพิพากษาของศาล เมื่อตามระบบกฎหมายไทยได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง มีสิทธิยึดหรืออายัดทรัพย์สินในลำดับรองจากเจ้าพนักงานบังคับคดี เพราะไม่มีบทบัญญัติใดที่ห้ามมิให้เจ้าพนักงานบังคับคดี ยึดหรืออายัดซ้ำในทรัพย์สินที่เจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองยึดหรืออายัดไว้แล้ว และยินยอมให้เจ้าพนักงานบังคับคดียึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองยึดหรืออายัดไว้ก่อนแล้วได้ ดังนั้นหากเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ยึดหรืออายัดทรัพย์สินใดไว้ก่อนแล้ว ต่อมาเจ้าพนักงานบังคับคดีมายึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นซ้ำ กรณีเช่นนี้เจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะต้องดำเนินการขอเฉลี่ยเงินที่ได้จากการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้น เสมือนหนึ่งเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอื่นตามมาตรา 290 วรรคหนึ่งและวรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ทั้งๆ ที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้แล้ว

กรณีจึงมีผลให้การยึดหรืออายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครองไม่บรรลุผลเท่าที่ควร เพราะตามทฤษฎีมีว่าการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับชำระหนี้เงิน เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยเร่งด่วนจึงน่าจะสำคัญกว่าหนี้ของเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา เมื่อกฎหมายยังถือว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นเจ้าหนี้ในลำดับรองจากเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาอยู่

2. ปัญหาเกี่ยวกับความไม่เชื่อถือในอำนาจบังคับตามคำสั่งทางปกครอง มี 2 ปัญหาคือ

2.1 เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจบังคับตามคำสั่งทางปกครองไม่เชื่อถือในอำนาจบังคับที่ตนเองมีอยู่ว่ามีอำนาจแค่ไหนเพียงใด ปัญหาหน่วยงานทางปกครองที่เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ไม่เชื่อถือในอำนาจบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่ตนเองมีอยู่ จึงไม่กล้าใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการ ยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเอง รวมถึงไม่กล้าที่จะไปยื่นคำขอเฉลี่ยหนี้ในส่วนหนี้ของศาลหรือของหน่วยงานอื่นด้วย

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จะต้องมีการแต่งตั้งให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาของตนเข้าไปปฏิบัติการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ซึ่งเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐส่วนมากจะไม่เคยปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินมาก่อน เว้นแต่จะเป็นหน่วยงานของรัฐบางแห่งที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะซึ่งกำหนดให้มีการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง เช่น กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต สำนักงานประกันสังคม

ปัญหาที่หน่วยงานอื่นๆ ไม่ให้ความเชื่อถือในอำนาจบังคับของคำสั่งทางปกครอง ในระยะเวลาก่อนที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จะมีผลใช้บังคับ ในระบบกฎหมายไทย เมื่อเจ้าหน้าที่อาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะฉบับใดฉบับหนึ่งออกคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้



ชำระเงินแล้วแล้ว ผู้อยู่ใต้บังคับคำสั่งทางปกครอง ไม่ปฏิบัติตาม หากเป็นกรณีที่กฎหมายเฉพาะ กำหนดมาตรการบังคับทางปกครองไว้ เจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการใช้มาตรการบังคับดังกล่าว เพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้ เช่น มาตรา 140 แห่งพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 กำหนดให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อยึดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้มีหน้าที่เสียภาษีเพื่อนำเงินมาชำระภาษีที่ค้าง โดยมีต้องขออำนาจจากศาล เป็นต้น แต่กฎหมายเฉพาะที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองมีจำนวนไม่มาก และเป็นกฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเพียงไม่กี่แห่ง เช่น ประมวลกฎหมายรัชฎากร พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 หากเป็นกรณีที่กฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดมาตรการบังคับทางปกครองไว้ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการบังคับทางปกครองได้เอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องส่งเรื่องให้พนักงานอัยการฟ้องผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับคำสั่งเป็นคดีแพ่งต่อศาลยุติธรรม หากศาลมีคำพิพากษาให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชนะคดีแล้ว ผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชอบที่จะร้องขอต่อศาลให้มีการบังคับตามคำพิพากษาได้

ดังนั้น เท่าที่ผ่านมาเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายไทยจะคุ้นเคยกับการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองโดยอาศัยอำนาจตามคำพิพากษาของศาลเสียมากกว่า และขาดความเข้าใจที่ว่าคำสั่งทางปกครองเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีค่าบังคับในตัวเองเท่ากับคำพิพากษา

ของศาล และเป็นฐานอำนาจให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถบังคับการได้ด้วยตัวเอง โดยไม่ต้องอาศัยอำนาจตามคำพิพากษาของศาล หรืออาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่าคำสั่งทางปกครอง ซึ่งพ้นระยะเวลาในการอุทธรณ์ตามกฎหมายที่กล่าวไว้ในบทที่ 2 ของวิทยานิพนธ์ของผู้วิจัยแล้ว ก็จะเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับผูกพันเทียบได้กับคำพิพากษาของศาล ด้วยเหตุดังกล่าว เมื่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีผลใช้บังคับ และกำหนดมาตรการบังคับทางปกครอง ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์กลางสำหรับการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองต่าง ๆ เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงินจึงไม่มั่นใจว่าตนมีอำนาจยึด อาศัย หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินได้เองหรือไม่ หรือจะต้องดำเนินการส่งเรื่องให้ศาลพิจารณาพิพากษาเพื่อให้มีการบังคับคดีตามคำพิพากษาต่อไป นอกจากนี้หน่วยงานทางปกครองก็ยังมีข้อสงสัยว่า เจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติกรยึดและอายัดทรัพย์สินนั้นจะมีอำนาจพิเศษในลักษณะเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานบังคับคดีหรือไม่ เช่น อำนาจค้นสถานที่ใด ๆ ของผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองหรือไม่ นอกจากนี้ การบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงิน จะต้องดำเนินการโดยการยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจรัฐล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนหลายประการ เช่น สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิในเคหสถาน ในขณะที่มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้แนววิธีการยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธี

พิจารณาความแฟ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ได้บังคับทางกฎหมายแค่ไหน เพียงใด เจ้าหน้าที่จึงเกรงว่าตนเองจะไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะการดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของบุคคลไปซึ่งอาจทำให้ตนถูกฟ้องเป็นคดีอาญา รวมทั้งอาจถูกฟ้องให้รับผิดชอบในความเสียหายทางละเมิดได้

2.2 ปัญหาที่หน่วยงานอื่นๆ ไม่ให้ความเชื่อถือในอำนาจบังคับของคำสั่งทางปกครอง สำหรับปัญหาที่หน่วยงานอื่นๆ ไม่ให้ความเชื่อถือในอำนาจบังคับของคำสั่งทางปกครองทั้งหน่วยงานในภาคเอกชน และหน่วยงานของรัฐ เป็นปัญหาที่สืบเนื่องจากกรณีที่หน่วยงานของรัฐดำเนินการบังคับให้เป็นตามคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงิน และต้องดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของบุคคลผู้อยู่ได้บังคับของคำสั่งทางปกครอง โดยการส่งหนังสือพร้อมทั้งแบบคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้บุคคลชำระเงินไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินของผู้อยู่ภายใต้บังคับคำสั่งทางปกครอง เพื่อขอให้อายัดทรัพย์สินนั้น ทั้งหน่วยงานเอกชน และหน่วยงานของรัฐ เช่น

- ส่งหนังสือไปยังธนาคารเพื่อขอให้อายัดเงินในบัญชีของผู้อยู่ภายใต้บังคับคำสั่งทางปกครอง
- ส่งหนังสือไปยังสำนักงานที่ดินเพื่อขอให้ดำเนินการอายัดที่ดินของผู้อยู่ภายใต้บังคับคำสั่งทางปกครอง
- ส่งหนังสือไปยังสำนักงานขนส่งเพื่อดำเนินการอายัดทางทะเบียนสำหรับรถยนต์ของผู้อยู่ภายใต้บังคับคำสั่งทางปกครอง

โดยส่วนมากหน่วยงานของรัฐ มักจะไม่ได้รับความร่วมมือ จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินของผู้อยู่ได้บังคับทางปกครอง เนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเหล่านั้น ไม่ให้ความเชื่อถือในคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงินว่ามีค่าบังคับเช่นเดียวกับคำพิพากษาของศาล และเกรงว่าอาจจะถูกเจ้าของทรัพย์สินฟ้องร้องดำเนินคดีในภายหลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของธนาคาร ซึ่งเป็นแหล่งที่อาจจะพอสืบหาทรัพย์สินของผู้อยู่ได้บังคับคำสั่งทางปกครองได้ ปรากฏว่าการสืบทรัพย์สินของบุคคลผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองโดยการขอข้อมูลจากธนาคารมีปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากธนาคารต่างๆ จะไม่ยอมให้ข้อมูลในการสืบทรัพย์สินเฉพาะในคดีแพ่งเท่านั้น จะไม่ยอมให้มีการสืบทรัพย์สิน สำหรับการชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครอง และธนาคารจะไม่ยอมดำเนินการอายัดเงินเดือนของผู้อยู่ได้บังคับของคำสั่งทางปกครอง แต่จะยอมดำเนินการอายัดทรัพย์สินให้ตามหมายศาลเท่านั้น สภาพปัญหาดังกล่าวสาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากการที่หน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินของผู้อยู่ได้บังคับคำสั่งทางปกครอง มีความคุ้นเคยกับการยึดหรืออายัดทรัพย์สินในคดีแพ่ง ซึ่งเจ้าพนักงานบังคับคดีจะยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามหมายบังคับคดีหรือตามคำสั่งของศาล จึงมีความเข้าใจว่าเฉพาะการยึดหรืออายัดทรัพย์สินจะต้องดำเนินการตามหมายบังคับคดีเท่านั้น เมื่อเป็นคำสั่งยึดหรืออายัดที่เป็นเอกสารทางราชการของหน่วยงานทางปกครองอื่นๆ ที่ไม่ใช่ศาล จึงไม่ให้ความเชื่อถือ ทั้งๆ ที่สถานะของคำสั่งทางปกครองที่ถึงที่สุดและมีผลบังคับผูกพันแล้วนั้น มีค่าบังคับในตัวเองเช่นเดียวกับคำพิพากษาของศาล



## บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. ผู้วิจัยเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 290 วรรคสาม ให้ชัดเจน โดยให้อำนาจของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจบังคับตามมาตรการบังคับทางปกครองด้วย จึงขอเสนอแก้ด้วยบทมาตรา 290 ประมวลวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นต่อไปดังนี้

“มาตรา 290 เมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินอย่างใด ๆ ของลูกหนี้ตามคำพิพากษาแล้ว ห้ามไม่ให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอื่นยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นซ้ำอีก แต่ให้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลที่ออกหมายบังคับคดี ขอให้มีการขายหรือจำหน่ายทรัพย์สินนั้นได้ตามส่วนแบ่งจำนวนหนี้ตามคำพิพากษา

ห้ามมิให้ศาลอนุญาตตามคำร้องเช่นว่านี้ เว้นแต่ศาลเห็นว่าผู้ยื่นคำร้องไม่สามารถเอาชำระได้จากทรัพย์สินอื่น ๆ ของลูกหนี้ตามคำพิพากษา

ถ้าเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยภาษีอากร (หรือเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตามกฎหมายอื่น) ที่จะส่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา เพื่อบังคับชำระหนี้ที่ค้างชำระตามกฎหมายนั้น ๆ ได้เอง ได้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่งไว้ก่อนแล้ว ให้มีสิทธิขอเข้าเฉลี่ยในทรัพย์สินดังกล่าวได้โดยไม่อยู่ภายในบังคับของบทบัญญัติวรรคสอง แต่ถ้าเจ้าพนักงานดังกล่าวมิได้ยึดหรืออายัดไว้ก่อน ให้มีสิทธิขอเข้าเฉลี่ยได้เช่นเดียวกับเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอื่น

ในกรณีที่ยึดทรัพย์สินเพื่อขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่น คำร้องเช่นว่านี้ให้ยื่นก่อนสิ้นระยะเวลาสิบสี่วันนับแต่วันที่มีการขายทอดตลาด หรือจำหน่ายได้ในครั้งนั้นๆ

ในกรณีที่อายัดทรัพย์สิน ให้ยื่นคำร้องเสียก่อนสิ้นระยะเวลาสิบสี่วัน นับแต่วันชำระเงินหรือวันที่มีการขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่น ซึ่งทรัพย์สินตามที่อายัดนั้นได้

ในกรณีที่ยึดเงินให้ยื่นคำร้องเช่นว่านี้ ก่อนสิ้นระยะเวลาสิบสี่วันนับแต่วันยึด

เมื่อได้ส่งสำเนาคำร้องดังกล่าวแล้ว ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีจัดการจ่ายเงิน หรือทรัพย์สินตามคำบังคับตั้งแต่การขาย การจำหน่าย หรือการชำระเงินตามที่ได้อายัดในครั้งที่ขอเฉลี่ยนั้นแล้ว แต่กรณี ไร้เงินกว่าศาลจะได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาด เมื่อศาลได้มีคำสั่งประการใดและสั่งให้เจ้าพนักงานบังคับคดีทราบแล้ว ก็ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีปฏิบัติไปตามคำสั่งเช่นว่านั้น”

ซึ่งหากได้แก้ไขเพิ่มเติมคำว่า “เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตามกฎหมายอื่น” เพิ่มเติมไปในวรรคสามของมาตรา 290 แล้ว จะแก้ไขข้อขัดข้องที่ว่าเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้มีอำนาจบังคับชำระหนี้เงินได้เช่นเดียวกับเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตามกฎหมายภาษีอากรไปด้วย ผู้ทำวิจัยเห็นว่า การยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาในคดีแพ่งเป็นการยึดทรัพย์สินที่มีข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนซึ่งอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายแพ่ง หลักการบังคับคดีแพ่งจึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบังคับเอา

ทรัพย์สินของเอกชน แต่การบังคับใช้มาตรการ  
บังคับทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ตาม  
กฎหมายนั้น วงหลักไว้ว่าเป็นหน้าที่ผู้รับคำสั่งทาง  
ปกครองจะต้องชำระเพราะเหตุอันเนื่องมาจากการ  
ปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งได้  
ทำไปเพื่อประโยชน์สาธารณะการที่ฝ่ายปกครอง  
มีหน้าที่ในการดำเนินการบริการสาธารณะดังกล่าว  
น่าจะต้องทำให้ฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์พิเศษเหนือ  
เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา และได้รับการชำระหนี้ก่อน  
เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา เพื่อให้การจัดทำบริการ  
สาธารณะให้มีความต่อเนื่องตลอดเวลาตามความ  
ต้องการของประชาชน ตามหลักความต่อเนื่อง  
ของบริการสาธารณะสอดคล้องกับแนวคิดที่ให้  
ฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจหน้าที่ให้ชอบด้วยกฎหมาย  
อย่างรวดเร็วทันใจ ทั้งยังสามารถเทียบเคียงอำนาจ  
ยึดทรัพย์ของเจ้าพนักงานปกครองฝ่ายอื่น เช่น  
เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติล้ม  
ละลาย เจ้าพนักงานเกี่ยวกับกฎหมายแรงงาน ตาม  
พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เจ้าพนักงาน  
ของกรมการประกันภัยตามกฎหมายเกี่ยวกับการ  
ประกันภัย เจ้าพนักงานสรรพากร ตามประมวล  
กฎหมายรัษฎากร เจ้าพนักงานสรรพสามิต ตาม  
พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 หรือ  
แม้แต่อำนาจผู้อำนวยการศาลยุติธรรมที่มีอำนาจ  
บังคับคดี ยึด หรืออายัด ทรัพย์สินของนายประกัน  
ที่ผิดสัญญาประกันได้ทันที โดยไม่ต้องไปฟ้องศาล  
และได้รับชำระหนี้ก่อนเจ้าหน้าที่อื่นทุกชนิด ตาม  
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา  
119 ซึ่งเป็นการดำเนินการโดยเร่งด่วน และในกรณี  
ที่เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทาง  
ปกครอง บังคับหนี้ต่อผู้อยู่ในบังคับคนเดียวกัน

จะได้มีหลักเกณฑ์ในการยื่นคำขอเฉลี่ยเงินตาม  
มาตรา 290 ได้

2 นอกจากจะแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 290  
แล้ว ผู้ท้าวิจัยขอเสนอแนวทางในการแก้ปัญหา  
ในแนวที่สอง คือ แก้กฎหมายให้กรมบังคับคดีมี  
อำนาจบังคับคดีตามมาตรการบังคับทางปกครอง  
เพิ่มเติม เพราะกรมบังคับคดีเป็นหน่วยงานที่มี  
ความรู้ความสามารถโดยตรงในการยึดหรืออายัด  
ทรัพย์สิน รวมทั้งมีประสบการณ์ในการขายทอด  
ตลาดทรัพย์สิน มีหน่วยงานกระจายอยู่ทั่วประเทศ  
ทั่วประเทศ สามารถรองรับหน่วยงานทางปกครอง  
ได้ทั่วประเทศ ทั้งมีกฎหมายให้อำนาจเป็นตัวแทน  
เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา มีหน้าที่ในการยึด หรือ  
อายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาอยู่แล้ว  
หากได้แก้ไขกฎหมายให้อำนาจกรมบังคับคดี  
สวมหมวกอีกใบ โดยให้กรมบังคับคดีมีอำนาจเป็น  
ผู้มีอำนาจบังคับคดีปกครอง ตามมาตรการบังคับ  
ทางปกครอง โดยอาศัยคำสั่งทางปกครอง (ที่ยัง  
ไม่มีคดีไปสู่ศาลปกครอง) ตามแบบอย่างประเทศ  
เยอรมันและฝรั่งเศส ที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 3 ของ  
วิทยานิพนธ์ จะทำให้การใช้มาตรการบังคับทาง  
ปกครองเป็นผลสมบูรณ์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย  
มากขึ้น

ในการแก้ปัญหานี้หากออกกฎหมายให้  
อำนาจกรมบังคับคดีมีอำนาจเพิ่มเติมในกรณีบังคับ  
ตามมาตรการทางปกครองจะแก้ปัญหาดังกล่าว  
ได้ และจะเป็นการคล่องตัวในทางปฏิบัติและสม  
ประโยชน์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเรื่องการ  
บังคับตามมาตรการบังคับทางปกครอง เพราะกรม  
บังคับคดีเป็นหน่วยงานที่มีความรู้ความชำนาญ  
โดยตรง ในการยึด หรืออายัดทรัพย์สิน รวมทั้งมี



ประสบการณ์ในการขายทอดตลาดทรัพย์สิน และมีหน่วยงานกระจายอยู่ทั่วประเทศอยู่แล้ว และมีกฎหมายให้อำนาจเป็นตัวแทนเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา มีหน้าที่ในการยึด หรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาอยู่แล้ว หากได้มีการแก้ไขกฎหมายให้อำนาจกรมบังคับคดี มีอำนาจเป็นผู้มีอำนาจบังคับคดีปกครอง ตามมาตรการบังคับทางปกครองด้วยแล้ว ก็น่าจะหมดปัญหาในการที่เจ้าพนักงานผู้ใช้อำนาจจะเป็นผู้ใช้วิธีการ ยึด หรืออายัดที่ไม่ถนัดโดยผลักรถให้เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดี ให้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่เรียกให้ชำระหนี้เงินโดยอาศัยคำสั่งทางปกครองแทนโดยหน่วยงานทางปกครองเป็นแต่เพียงผู้ออกคำสั่งให้ชำระเงิน

เท่านั้นตามแบบประเทศเยอรมนีและฝรั่งเศสที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 3

3) ผู้วิจัยเห็นว่า เมื่อได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 290 ที่ให้เพิ่มอำนาจให้แก่เจ้าพนักงานผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายอื่น ใน วรคที่สาม แล้ว จะทำให้ปัญหานี้หมดไป เพราะหน่วยงานที่มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองและบุคคลอื่นที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองจะเชื่อมั่นในคำสั่งดังกล่าว เพราะมีความชัดเจนในอำนาจกฎหมายเรื่องการยึดอายัดแล้ว อีกทั้งจะทำให้เกิดการคล่องตัวในการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เช่นเดียวกับกรณีคำสั่งการ ยึดหรืออายัดทรัพย์สินเพื่อชำระหนี้ภาษีอากร ที่มีอยู่ในตัวบทเดิม เป็นต้น



## บรรณานุกรม

- ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2553)
- ประจักษ์ พุทธิสมบัติ, คำบรรยายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งภาคบังคับคดี (กรุงเทพฯ: ศรีสมบัติการ พิมพ์, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2540)
- พิชัย นิลทองคำ, การร้องขอทรัพย์และขอคืนส่วน (กรุงเทพฯ: อทตยามิเลินเนียม, พิมพ์ครั้งที่ 3, 2549)
- วรรณรี สิงห์โต, การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน (2552) กฤษฎีกา <<http://web.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=news&newsID=763>>
- วิจิตรา วอนเพียร, ปัญหาการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549)
- ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ, การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส (2552) กฤษฎีกา <<http://web.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=news&newsID=764>>
- สมชาย จุลนิตี, คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 4 (กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2558)
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, รายงานการศึกษาวิจัยเรื่องสภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2552)







# ความเท่าเทียม ความเสมอภาค และความเป็นธรรม ทางสังคม กับการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย

## The Equality, Equity and Social Justice with the Social Welfare of Thailand

ธนาชัย สุนทรอนันตชัย\*

### บทคัดย่อ

ภายใต้นิยามความหมายของคำว่าสวัสดิการสังคมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้ให้ความสำคัญกับการจัดสวัสดิการสังคมซึ่งแฝงไว้ด้วยแนวคิดของความเท่าเทียม ความเสมอภาค และความเป็นธรรมทางสังคม บทความวิชาการฉบับนี้ผู้เขียนจึงมุ่งที่จะสะท้อนมุมมองของแนวคิดทั้งสามประการข้างต้นผ่านการพัฒนากระบวนการสวัสดิการสังคม 4 เสาหลักในประเทศไทย ได้แก่ 1) การช่วยเหลือทางสังคม 2) การประกันสังคม 3) การบริการสังคม และ 4) การสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวคิดการสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคมที่ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญต่อการจัดระบบสวัสดิการสังคมในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าจะสามารถลดและอุดช่องว่างของความไม่เท่าเทียม และความไม่เสมอภาคของการจัดสวัสดิการสังคมโดยภาครัฐ และสามารถสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมได้

**คำสำคัญ :** ความเสมอภาค ความเป็นธรรมทางสังคม สวัสดิการสังคม

### Abstract

The definition meaning of Social Welfare under Social Welfare Promotion Act, B.E. 2546 and amendment has focused on Social Welfare, concealed by the concept of equality, equity and social justice. This paper is aimed at reflecting on the three concepts above through the development of four social welfare system in Thailand, which are 1) Public Assistance 2) Social Insurance 3) Social Service

\*อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

and 4) Social Support Partnership Promotion – SSPP. In particular, the concept of supporting social partners has played an increasingly important role in the organization of social welfare systems in Thailand. The author sees that it can reduce and fill the gaps of inequality, inequity in the provision of social welfare systems by the public sector and it can create Social Justice in the society.

**Keywords :** Equity, Social Justice, Social Welfare

## บทนำ

การจัดสวัสดิการสังคมถือเป็นการให้บริการสาธารณะอย่างหนึ่งที่รัฐต้องดำเนินการเพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสวัสดิการสังคมขั้นพื้นฐานต่างๆ ในฐานะที่คนมีสิทธิและเป็นพลเมืองของรัฐนั้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากคนในสังคมมีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ดังนั้น รัฐจะดำเนินการอย่างไรเพื่อให้ทุกคนในสังคมได้รับสวัสดิการสังคมอย่างเท่าเทียมเสมอภาค และเป็นธรรม ตอบสนองต่อความต้องการจำเป็นที่มีความหลากหลายให้ได้มากที่สุด ประกอบกับเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม แนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมจึงไม่ได้เป็นหน้าที่ของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวอีกต่อไป แต่ยังต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ทุกภาคส่วนในสังคมเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมเพิ่มมากขึ้น

## แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม

พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ถือเป็นกฎหมายแม่บทในการจัดสวัสดิการสังคมทั้งใน

ส่วนของภาครัฐและภาคเอกชนในประเทศไทย มีเจตนารมณ์ในการส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรอื่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคม โดยมุ่งเน้นให้เกิดประโยชน์ในการเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมให้เป็นไปอย่างทั่วถึง เหมาะสม และเป็นธรรม

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ให้นิยามความหมายของ “สวัสดิการสังคม” ว่าหมายถึง<sup>1</sup> “ระบบการจัดบริการทางสังคมซึ่งเกี่ยวกับการป้องกัน การแก้ไขปัญหา การพัฒนา และการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม เพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชน ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึงตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสม เป็นธรรม และให้เป็นไปตามมาตรฐาน ทั้งทางด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงานและการมีรายได้ นันทนาการ กระบวนการยุติธรรม และบริการทางสังคมทั่วไป โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับ และการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมทุกระดับ”

ภายใต้นิยามความหมายดังกล่าว มีแนวคิดพื้นฐานสำคัญที่อยู่เบื้องหลังนิยามการจัดสวัสดิการสังคมข้างต้น 4 แนวคิด ประกอบด้วย 1. แนวคิด

<sup>1</sup> มาตรา 4, พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม



ความต้องการของมนุษย์ 2. แนวคิดสิทธิมนุษยชน 3. แนวคิดความเป็นธรรมในสังคม และ 4. แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์<sup>2</sup> กล่าวคือ

**1. แนวคิดความต้องการของมนุษย์** เป็นแนวคิดของการจัดสวัสดิการที่คำนึงถึงความต้องการของมนุษย์ตามทฤษฎีความต้องการของมาสโลว์ (Maslow) โดยเน้นการตอบสนองความต้องการจำเป็นขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ที่มีสะท้อนผ่านทางโครงการ/บริการ/รูปแบบการจัดสวัสดิการกับกลุ่มเป้าหมายทางสังคม มีการกำหนดขอบเขตของบริการทางสังคมกับการจัดสวัสดิการขั้นพื้นฐานที่มุ่งสนองความต้องการของประชาชนผู้ใช้บริการ โดยเฉพาะด้านปัจจัยสี่ ได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค และที่อยู่อาศัย นอกจากนั้นแล้ว การจัดสวัสดิการยังต้องคำนึงถึงความต้องการของแต่ละกลุ่มเป้าหมายด้วย เช่น เด็ก ผู้สูงอายุ คนพิการ เป็นต้น

**2. แนวคิดสิทธิมนุษยชน** สิทธิมนุษยชนนั้นเริ่มมีการใช้อย่างแพร่หลายเมื่อมีการก่อตั้งองค์การสหประชาชาติ อย่างไรก็ดี แม้ในกฎบัตรสหประชาชาติจะได้กล่าวถึงสิทธิมนุษยชนไว้ในที่ต่าง ๆ หลายแห่ง แต่ก็มิได้ให้คำจำกัดความของคำว่าสิทธิมนุษยชนไว้แต่อย่างใด โดยทั่วไปแล้วถือว่าสิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิตามธรรมชาติที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิด มนุษย์ทุกคนมีคุณค่าในฐานะความเป็นมนุษย์ หรือที่เรามักเรียกกันว่ามีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แม้มนุษย์จะมีความ

แตกต่างกันก็ตาม แต่ทุกคนมีค่าเหมือนกัน สิทธิมนุษยชนมีลักษณะที่เป็นสากล ไร้พรมแดน และไม่สามารถถ่วงโอนให้แก่กันได้ โดยต้องคำนึงถึงความเสมอภาคและห้ามการเลือกปฏิบัติ ตลอดจนการมีส่วนร่วมของมนุษย์และการเป็นส่วนหนึ่งของสิทธินั้น ดังนั้น การนำแนวคิดสิทธิมนุษยชนมาใช้ในการจัดสวัสดิการสังคมจึงเป็นการส่งเสริมให้การดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมนั้นต้องคำนึงและไปให้ถึงกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ ในสังคมนั่นเอง

**3. แนวคิดความเป็นธรรมในสังคม** ความเป็นธรรมในสังคมเป็นองค์ประกอบสำคัญของสิทธิพลเมือง (Civil Right) สะท้อนถึงความยุติธรรมสำหรับคนในสังคม กล่าวคือ คนทุกคนในสังคมควรได้รับสิทธิพื้นฐาน (Basic Rights) การคุ้มครอง (Protection) โอกาส (Opportunities) และสิทธิประโยชน์ทางสังคม (Social Benefits) ถือเป็นข้อผูกพันทางสังคมในการจัดสรรทรัพยากรและการจัดบริการสวัสดิการสังคม ที่ควรให้ความสำคัญในการหลีกเลี่ยงจาก 3 ประเด็น<sup>3</sup> ได้แก่

**3.1** อคติ (Prejudice) คือ ความเชื่อหรือทัศนคติเชิงลบที่ไม่ชอบต่อบุคคล หรือกลุ่มอันเป็นมายาคติ และทำให้เกิดแนวคิดที่ไม่ถูกต้องต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

**3.2** การเลือกปฏิบัติ (Discrimination) คือ การกระทำที่ปฏิบัติต่อประชาชนอย่างแตกต่างกัน อันเป็นผลมาจากความเชื่อที่มีอคติต่อเรื่องนั้น ๆ หากการเลือกปฏิบัติมีการขยายวงกว้าง

<sup>2</sup>ระพีพรรณ คำหอม, *สวัสดิการสังคมกับสังคมไทย*, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557) 80.

<sup>3</sup>อุดมศักดิ์ สินธิพันธ์, *สิทธิมนุษยชน* (กรุงเทพมหานคร: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2550) 15.

<sup>4</sup>ระพีพรรณ คำหอม, *สวัสดิการสังคมกับสังคมไทย* (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557) 91-92.

และพัฒนาไปสู่ระบบการเลือกปฏิบัติจะนำไปสู่ “การกดขี่”

3.3 การกดขี่ (Oppression) คือ การบีบบังคับและการใช้อำนาจโดยไม่มีเหตุผล

4. แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nation Development programed - UNDP) ได้เสนอแนวคิด “ความมั่นคงของมนุษย์” ในช่วงต้นทศวรรษ 1990 หลังสิ้นสุดสงครามเย็น แนวคิดนี้พยายามเสนอให้มีการเปลี่ยนความสนใจจากเรื่อง “ความมั่นคงแห่งรัฐไปสู่ความมั่นคงของปัจเจกบุคคล และเน้นจุดสนใจในการพัฒนาไปที่ การบรรเทาความเสี่ยงและป้องกันภัยพิบัติต่างๆ โดยได้นิยามความหมายความมั่นคงของมนุษย์ มี 2 มิติ ได้แก่ มิติแรก คือ ความปลอดภัยจากภาวะ คุกคาม (Freedom from Fear) ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องยาวนาน เช่น ความหิวโหย โรคภัยไข้เจ็บ และการกดขี่ปราบปราม และมิติที่สอง คือ การได้รับการปกป้องคุ้มครองจากอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นต่อการดำรงชีวิต ไม่ว่าจะเป็นที่บ้าน ในการทำงาน หรือในสังคม ทั้งนี้ องค์ประกอบของความมั่นคงของมนุษย์ ประกอบด้วย 7 องค์ประกอบ ได้แก่ ด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ด้านความมั่นคงทางด้านอาหาร ด้านความมั่นคงทางด้านสุขภาพ ด้านความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อม ด้านความมั่นคงส่วนบุคคล ด้านความมั่นคงของชุมชน และด้านความมั่นคงด้านการเมือง นอกจากนี้แล้ว โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ หรือ UNDP (United Nations

Development Programmed) ได้กำหนดกรอบแนวคิดการพัฒนามนุษย์ โดยกำหนดดัชนี HDI (Human Development Index-HDI) เป็นดัชนีชี้วัดระดับการพัฒนามนุษย์ หรือพูดง่ายๆ ว่า การพัฒนาคนในแต่ละประเทศซึ่งพิจารณาองค์ประกอบใน 3 ด้านด้วยกัน ได้แก่ ด้านสุขภาพ ซึ่งชี้วัดจาก ความยืนยาวของการมีชีวิตอยู่ของคนในประเทศ ด้วยจำนวนปีของอายุคาดเฉลี่ย (Life expectancy) ด้านศักยภาพ ชี้วัดจากจำนวนปีเฉลี่ยและจำนวนปีคาดหมายของการได้รับการศึกษาของคนในประเทศ และด้านคุณภาพชีวิต ชี้วัดจากมาตรฐานการครองชีพของคนในประเทศ ชี้วัดเฉพาะมิติทางเศรษฐกิจโดยดูจากระดับรายได้ประชาชาติต่อหัว (GNI per capital)

จากแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมทั้ง 4 แนวคิด จะเห็นถึงลักษณะของการจัดสวัสดิการสังคมที่มีได้มุ่งแต่เพียงตอบสนองต่อความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์และความต้องการของกลุ่มเป้าหมายในสังคมเท่านั้น แต่ยังคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนที่สะท้อนถึงสิ่งที่มนุษย์ทุกคนควรจะได้รับในฐานะที่เป็นมนุษย์เฉกเช่นเดียวกัน และก้าวไปสู่แนวคิดที่ต้องสร้างสวัสดิการเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คนในสังคม โดยปราศจากอคติ การเลือกปฏิบัติ และการกดขี่ ท้ายที่สุด สวัสดิการสังคมได้เกิดขึ้นเพื่อสร้างความมั่นคงให้แก่มนุษย์ในด้านต่าง ๆ ตลอดจนให้เกิดการพัฒนามนุษย์ทั้งในมิติด้านสุขภาพ ด้านศักยภาพ และด้านคุณภาพชีวิต

<sup>5</sup>สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP), *ความมั่นคงของมนุษย์ในปัจจุบันและอนาคต* (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติประจำประเทศไทย, 2553) 2.



## ระบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศ ไทย

แผนยุทธศาสตร์สวัสดิการสังคมไทย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2555 - 2559<sup>6</sup> ได้กำหนดนิยามศัพท์ของระบบสวัสดิการสังคมของประเทศไทยว่า หมายถึง ระบบการการจัดบริการทางสังคมที่มีการจัดสวัสดิการแบบ พหุลักษณะภายใต้การบูรณาการความร่วมมือขององค์กรภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรสาธารณประโยชน์และภาคส่วนอื่น ๆ ได้มีส่วนร่วมในการจัดบริการทางสังคมที่มีองค์ประกอบ 4 เสา ได้แก่ เสาที่หนึ่ง: การช่วยเหลือทางสังคม เสาที่สอง: การประกันสังคม เสาที่สาม: การบริการสังคม และเสาที่สี่: การสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม

**เสาที่หนึ่ง : การช่วยเหลือทางสังคม (Social Assistance)** หมายถึง มาตรการหนึ่งของระบบสวัสดิการสังคมไทยที่มุ่งช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาทางสังคมต่างๆ โดยการจัดบริการที่เหมาะสมในลักษณะต่างๆ ให้กับกลุ่มเป้าหมาย บริการการสวัสดิการลักษณะนี้จึงเป็นบริการสงเคราะห์ช่วยเหลือแก่กลุ่มเด็กและเยาวชน สตรี คนพิการ กลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้สูงอายุ และกลุ่มผู้ประสบภัยที่มีปัญหาความเดือดร้อน

**เสาที่สอง : การประกันสังคม (Social Insurance หรือ Social Protection)** หมายถึง มาตรการหนึ่งของระบบสวัสดิการสังคมไทยซึ่งจัดโดยภาครัฐเพื่อคุ้มครองป้องกันประชาชนที่มี

รายได้ ไม่ให้ได้รับความเดือดร้อน เมื่อต้องสูญเสียรายได้ทั้งหมดหรือบางส่วน หรือมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การเลี้ยงชีพ เพื่อให้มีหลักประกันด้านการดำรงชีวิตได้ตามสมควร โดยครอบคลุมทั้งกลุ่มผู้ใช้แรงงาน ข้าราชการและประชาชนทั่วไป เช่น กองทุนประกันสังคม กองทุนเงินทดแทน กองทุนบำนาญข้าราชการ กองทุนสวัสดิการครูในโรงเรียนเอกชน เป็นต้น

**เสาที่สาม : การบริการทางสังคม (Social Services)** หมายถึง มาตรการหนึ่งของระบบสวัสดิการสังคมไทยเป็นการจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐและเอกชนที่มีต่อประชาชน เพื่อเสริมสร้างชีวิตความเป็นอยู่ และสวัสดิภาพของประชาชน เป็นการจัดบริการสวัสดิการสังคมโดยรัฐที่มีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชน ครอบคลุม 4 ด้านหลัก ได้แก่ การศึกษา การสาธารณสุข สิ่งอำนวยความสะดวก และที่อยู่อาศัย เช่น การศึกษาภาคบังคับแบบเรียนฟรี ระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า เบี้ยความพิการ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เป็นต้น

**เสาที่สี่ : การสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม (Social partnership support)** หมายถึง หนึ่งในมาตรการทางสังคมของการสร้างสังคมสวัสดิการ ที่เป็นการดำเนินการขององค์กรชุมชน ภาคประชาสังคม อาสาสมัคร สถาบันการศึกษา ภาคธุรกิจที่เข้ามาช่วยเหลือรับผิดชอบต่อปัญหาสังคม และกิจการประกันภัยของเอกชน เช่น การรวมกลุ่มขององค์กรชุมชนที่เข้าร่วมในกระบวนการพัฒนา

<sup>6</sup>กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, แผนยุทธศาสตร์สวัสดิการสังคมไทย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2555 - 2559 (10 พฤษภาคม 2560) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ <[https://www.m-society.go.th/article\\_attach/12958/17179.pdf](https://www.m-society.go.th/article_attach/12958/17179.pdf)>.

การดำเนินกิจการด้วยความรับผิดชอบต่อสังคม Corporate Social Responsibility : CSR) การประกันภัยของเอกชน (ประกันชีวิตและประกันวินาศภัย) เป็นต้น

## ความเท่าเทียม ความเสมอภาค และความเป็นธรรมในสังคม

เมื่อพิจารณาถึงนิยามความหมายคำว่า ความเท่าเทียม ความเสมอภาค และความเป็นธรรมในสังคม คำสามคำนี้มีความหมายที่ใกล้เคียงกัน ซึ่งในประเทศไทยก็มีการใช้หรือให้ความหมายในมุมมองหรือบริบทที่แตกต่างกันโดยเฉพาะคำว่าความเป็นธรรมในสังคมนั้น เริ่มเป็นสิ่งที่นักวิชาการทางด้านกฎหมายมีการกล่าวถึงเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากสภาพสังคมปัจจุบันกฎหมายมิใช่คำตอบเดียวที่จะสร้างให้เกิดความเป็นธรรมได้ แม้การบัญญัติกฎหมายจะได้คำนึงถึงความเท่าเทียม และความเสมอภาคกันแล้วก็ตาม แต่กฎหมายที่มีความเท่าเทียมและความเสมอภาคซึ่งถือว่ามีความยุติธรรมในทางกฎหมาย อาจไม่ได้ทำให้สังคมเกิดความเป็นธรรมขึ้นมาเสมอไป ทั้งนี้ เพื่อเทียบเคียงกับคำว่าความเท่าเทียม ความเสมอภาค และความเป็นธรรมในสังคมในภาษาไทย ผู้เขียนพบว่ามีการให้ความหมายของคำศัพท์ภาษาอังกฤษที่สามารถเทียบเคียงกันได้ คือ คำว่า “Equality” “Equity” และ “Social Justice” ซึ่งจากการศึกษาและทัศนะของผู้เขียนแล้วสามารถนิยามความหมายของแต่ละคำได้ดังนี้

**ความเท่าเทียม (Equality)** เป็นมุมมองที่ถือว่าบุคคลทุกคนต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันโดยมิได้พิจารณาหรือคำนึงถึงข้อแตกต่างของแต่ละบุคคลเลย

ส่วนคำว่า ความเสมอภาค (Equity) นั้น มีนัยยะที่แตกต่างกับคำว่าความเท่าเทียม โดยเฉพาะในมุมมองทางกฎหมายแล้ว จะมีได้เรียกร้องให้ปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ มิได้หมายความว่าบุคคลทุกคนจะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันโดยมิได้คำนึงถึงข้อแตกต่างใดๆ เลย แต่เฉพาะกรณีสิ่งสองสิ่งมีสาระสำคัญเหมือนกัน จึงควรจะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน และกรณีสิ่งสองสิ่งมีสาระสำคัญต่างกันจะต้องได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกัน<sup>7</sup> เพราะหากทุกคนจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันโดยมิได้คำนึงถึงข้อแตกต่างใด ๆ เช่น บุคคลทุกคนจะต้องเสียภาษีอย่างเท่าเทียมกันหมดโดยมิต้องคำนึงถึงรายได้ของบุคคลนั้น หรือว่าทุกคนจะต้องได้รับสิทธิเรียกร้องในการได้รับความสงเคราะห์อย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่คำนึงถึงความจำเป็นของบุคคลนั้นๆ ในที่สุดจะนำไปสู่การปฏิบัติอย่างไม่เสมอภาคต่อบุคคลบางกลุ่ม ดังนั้น เรื่องของความเสมอภาคจึงต้องเป็นกรณีที่มีการเปรียบเทียบกันระหว่างข้อเท็จจริง 2 ข้อเท็จจริง หรือบุคคล 2 คน หรือกลุ่มบุคคล 2 กลุ่ม โดยจะต้องคำนึงว่าไม่มีข้อเท็จจริงใด ๆ หรือบุคคลใด หรือกลุ่มบุคคลใด จะเหมือนกันทุกประการกับอีกข้อเท็จจริงหนึ่ง หรืออีกบุคคล

<sup>7</sup>ไพโรจน์ พลเพชรและคณะ, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ชุดโครงการวิจัยการติดตามและประเมินผลการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ เรื่อง สิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย และสถาบันพระปกเกล้า, 2547)



หนึ่ง หรืออีกกลุ่มบุคคลหนึ่ง<sup>8</sup> นอกจากนั้นแล้ว การจัดสวัสดิการสังคมก็ถือเป็นบริการสาธารณะ ที่รัฐต้องจัดขึ้น ซึ่งภายใต้แนวคิดของการจัดบริการ สาธารณะก็เป็นที่ยอมรับกันว่าต้องคำนึงถึงความ เสมอภาคด้วย

ส่วนคำว่า **ความเป็นธรรมในสังคม (Social Justice)** นั้น ได้มีนักวิชาการทาง สังคมศาสตร์และทางกฎหมายที่ได้นิยามความ หมายของความเป็นธรรมในสังคมในหลากหลาย มิติ แต่สิ่งหนึ่งที่มีความเห็นที่คล้ายคลึงกันคือ มิติของความเป็นธรรมในสังคมหรือความยุติธรรม ทางสังคมมีความซับซ้อนกว่าความยุติธรรมใน ทางกฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรม ดังเช่น

ศาสตราจารย์ ดร.เกษียณ เตชะพีระ ซึ่งให้ ความเห็นว่า “สังคมปัจจุบันเกิดปัญหาเส้นแบ่ง ระหว่างความยุติธรรมและความเป็นธรรมที่ไม่ ชัดเจน ซึ่งความยุติธรรมนั้นเกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์ และข้อกฎหมายรัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่วน ความเป็นธรรมจะมีความซับซ้อนหลายมิติกว้าง ขวางครอบคลุมกว่า”<sup>9</sup>

ศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ได้ สะท้อนมุมมองมิตिकุณค่าของกฎหมายซึ่งมิได้มีขึ้น เพื่อรักษาความยุติธรรมเท่านั้น แต่ต้องรักษาไว้ซึ่ง สิทธิหน้าที่ของประชาชนด้วย กล่าวคือ “ความ ยุติธรรมนั้นเป็นเพียงหนึ่งในคุณค่าที่กฎหมาย ต้องรักษา แต่ไม่ใช่คุณค่าทั้งหมดของกฎหมาย ซึ่ง กฎหมายนั้นต้องรักษาความมั่นคงแน่นอนของ สิทธิหน้าที่ของพลเมืองไว้”<sup>10</sup> ไพสิฐ พาณิชนกุล ได้ให้ความเห็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับความยุติธรรม ทางสังคมกับกฎหมายว่า “ความยุติธรรมทางสังคม เป็นตัวสะท้อนถึงข้อจำกัดของระบบกฎหมาย ความยุติธรรมทางสังคมเป็นพรหมแดนใหม่ ๆ และเป็นพรหมแดนล่องหนที่ระบบกฎหมายในปัจจุบัน จะพัฒนาไปสู่จุดนั้น และเมื่อความยุติธรรมของ ระบบกฎหมายพัฒนาไปใกล้เคียงกับความยุติธรรม ทางสังคมเมื่อใด ในสภานั้นจะเป็นสภาวะที่ ช่องว่างในทางสังคมน้อยที่สุด”<sup>11</sup>

ดังนั้น แม้แนวคิดความยุติธรรมในระบบ กฎหมายจะแสดงให้เห็นว่ากฎหมายสามารถที่จะ นำไปสู่ความเป็นธรรมได้ แต่ก็ใช่ว่าระบบกฎหมาย เพียงกลไกเดียวจะสามารถเป็นตัวตัดสินชี้วัดความ

<sup>8</sup>บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ, รายงานวิจัย เรื่อง สิทธิและโอกาสทางการศึกษาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (กรุงเทพมหานคร: บริษัท 21 เซ็นจูรี่ จำกัด, 2545) 16.

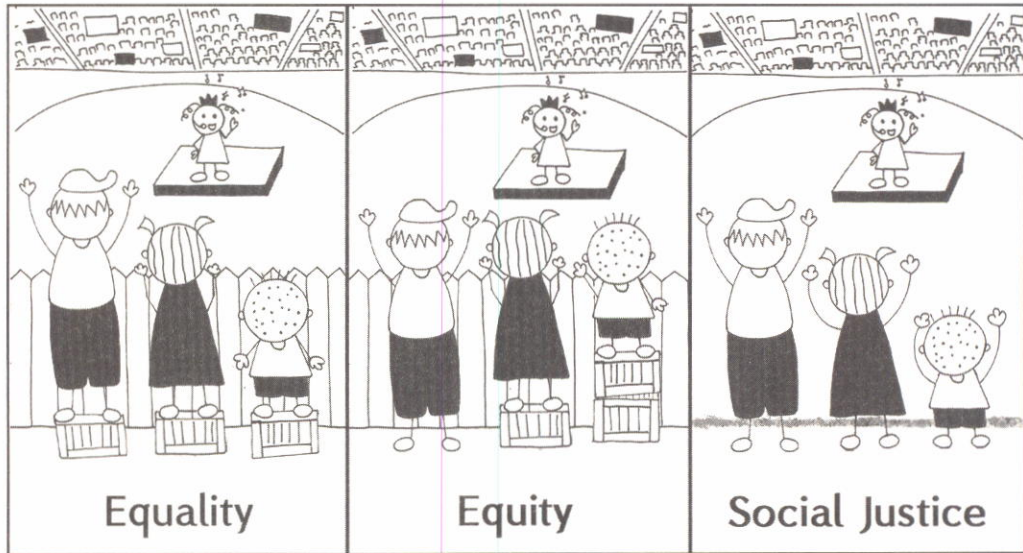
<sup>9</sup>เกษียณ เตชะพีระ, *ความเป็นธรรมในสังคมไทย* (วิดิทัศน์) การเสวนาวิชาการ จัดโดยศูนย์ศึกษาสังคมและวัฒนธรรมร่วมสมัย คณะ สังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2557 (10 พฤษภาคม 2560) youtube <<http://www.youtube.com/watch?v=JTGT5CJ61QA>>.

<sup>10</sup>วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *ความเป็นธรรมในสังคมไทย* (วิดิทัศน์) การเสวนาวิชาการ จัดโดยศูนย์ศึกษาสังคมและวัฒนธรรมร่วมสมัย คณะ สังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2557 (10 พฤษภาคม 2560) youtube <<http://www.youtube.com/watch?v=jvC5Ggi4DMA&feature=youtu.be>>.

<sup>11</sup>ไพสิฐ พาณิชนกุล, เข้าใจ “ความยุติธรรมทางสังคม”, (10 พฤษภาคม 2560) โครงการสานพลังสังคมเครือข่าย แผนงานความเป็น ธรรมทางสังคมด้านสุขภาวะ <[http://social-agenda.org/wp-content/uploads/2013/02/Social-Justice\\_Pisit.pdf](http://social-agenda.org/wp-content/uploads/2013/02/Social-Justice_Pisit.pdf)>.

เป็นธรรม เพราะแท้จริงแล้วกฎหมายจำเป็นจะต้องเชื่อมโยงกับระบบย่อยต่าง ๆ ที่อยู่สังคมซึ่งระบบยุติธรรมในกฎหมายที่มีประสิทธิภาพต่อการจัดการความเป็นธรรมนั้น<sup>12</sup> ทั้งนี้ เพื่อให้เข้าใจถึงความ

แตกต่างของคำว่า ความเท่าเทียม (Equality) ความเสมอภาค (Equity) และความเป็นธรรมในสังคม (Social Justice) มากยิ่งขึ้น สามารถพิจารณาจากแผนภาพได้ดังนี้



จากแผนภาพข้างต้น ในภาพแรกจะสะท้อนความหมายของคำว่าความเท่าเทียม (Equality) คือการที่บุคคลได้รับการจัดสรรทรัพยากรหรือได้รับการช่วยเหลือเหมือนกัน โดยมีได้คำนึงถึงความแตกต่างของแต่ละบุคคลเลยทำให้มีบุคคลบางคนเข้าไม่ถึงสิทธิเสรีภาพที่ตนควรจะได้รับ ในขณะที่ภาพที่สองนั้นเป็นการอธิบายถึงความหมายของคำว่าความเสมอภาค (Equity) กล่าวคือ ต้องพิจารณาถึงความแตกต่างของแต่ละบุคคลก่อน ซึ่งถ้าหากบุคคลแต่ละคนมีความแตกต่างกันแล้ว การจัดสรรทรัพยากรหรือการได้รับความช่วยเหลือย่อมแตกต่างกันไปด้วย เพื่อให้ทุกคนได้รับสิทธิเสรีภาพอย่างเสมอภาคกันอย่างทั่วถึง ส่วนภาพสุดท้าย เป็น

การสะท้อนมุมมองของความเป็นธรรมในสังคม (Social Justice) ซึ่งมุ่งที่จะจัดอุปสรรคที่ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นออกไป อันเป็นการแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุหรือลดช่องว่างของความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นอย่างถาวร มากกว่าการใช้วิธีจัดสรรทรัพยากรหรือการให้ความช่วยเหลือโดยพึ่งพิงรัฐแต่เพียงอย่างเดียว ดังนั้น แม้รัฐจะจัดสรรทรัพยากรหรือให้ความช่วยเหลือผ่านการบัญญัติกฎหมายหรือบังคับใช้กฎหมายอันนำมาซึ่งความยุติธรรมในทางกฎหมายแล้วก็ตาม ก็มิได้หมายความว่าคนในสังคมจะได้รับความเป็นธรรมอย่างทั่วถึงกัน เพราะอุปสรรคหรือต้นเหตุที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมนั้นยังดำรงอยู่ ยกตัวอย่างเช่น รัฐออก

<sup>12</sup>ธีระพงษ์ วงษ์นา, “ความเป็นธรรม” หลากมิติ หลายมุมมอง สู่ดัชนีชี้วัดทางสังคม (2557) 33:2 วารสารธรรมศาสตร์ 137.



กฎหมายกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิอย่างเท่าเทียมกันในการใช้หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าเพื่อรับบริการสาธารณสุข สุข สถานพยาบาลที่กำหนด แต่หากผู้ป่วยคนนั้นไม่มีญาติ หรือไม่สามารถเดินทางไปสถานพยาบาลได้ นั้นหมายความว่า บุคคลคนนั้นไม่สามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขนั้นได้เลย อันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้น

## ความเท่าเทียม ความเสมอภาค และความเป็นธรรมในสังคมกับระบบการจัดสวัสดิการสังคมในประเทศไทย

จากการศึกษาแนวคิดของความเท่าเทียม ความเสมอภาค และความเป็นธรรมในสังคม ตลอดจนระบบการจัดสวัสดิการสังคมในประเทศไทยภายใต้แนวคิดสี่เสาข้างต้น เมื่อผู้เขียนพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าระบบการจัดสวัสดิการสังคมในแต่ละเสนอนั้นก็มีพื้นฐานแนวคิดที่ต้องคำนึงถึงความเท่าเทียม ความเสมอภาค และความเป็นธรรมในสังคมทั้งสิ้น เพียงแต่ว่าระบบนั้นมีจุดเน้นที่แตกต่างกันออกไป ดังนี้

### (1) ความเท่าเทียมกับระบบสวัสดิการตามแนวคิดการบริการสังคม

การจัดสวัสดิการตามแนวคิดการบริการสังคมเป็นบริการที่รัฐจัดให้ โดยถือว่าทุกคนจึงมีสิทธิขั้นพื้นฐานไม่แตกต่างกัน ยกตัวอย่างเช่น การจัดสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้กับผู้สูงอายุทุกคนโดยจ่ายเป็นลักษณะขั้นบันไดตามมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2554 โดยผู้ที่มิอายุ 60-69 ปี ได้รับเบี้ยยังชีพคนละ 600 บาท ต่อเดือน ผู้ที่มีอายุ 70-79 ปี ได้รับเบี้ยยังชีพคนละ

700 บาทต่อเดือน ผู้ที่มีอายุ 80-89 ปี ได้รับเบี้ยยังชีพคนละ 800 บาทต่อเดือน และผู้ที่มีอายุ 90 ปีขึ้นไป ได้รับเบี้ยยังชีพคนละ 1,000 บาทต่อเดือน หรือกรณีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติให้การจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องดำเนินการให้ทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับ (ระดับ ม.3) อย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย เป็นต้น ดังนั้น หากบุคคลใดมีอายุถึงเกณฑ์ หรือมีคุณสมบัติครบตามที่สวัสดิการบริการสังคมนั้นกำหนด ย่อมมีสิทธิได้รับสวัสดิการนั้น แต่หากบุคคลนั้นไม่ได้รับสิทธิหรือสวัสดิการบริการสังคมดังกล่าวทั้ง ๆ ที่ตนควรจะได้รับ นั้นหมายถึงเกิดความไม่เท่าเทียม (Inequality) กันขึ้น

### (2) ความเท่าเทียมกับระบบสวัสดิการตามแนวคิดการประกันสังคม

การจัดสวัสดิการตามแนวคิดประกันสังคมเป็นสวัสดิการที่มีวัตถุประสงค์เป็นการประกันรายได้ในอนาคต ซึ่งพิจารณาจากแต่ละประเภทของการประกอบอาชีพ เช่น กรณีของข้าราชการจะมีกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กรณีแรงงานในระบบจะมีประกันสังคม กรณีแรงงานนอกระบบจะมีประกันสังคมแบบสมัครใจตามมาตรา 40 และกองทุนการออมแห่งชาติ เป็นต้น ซึ่งการจัดสวัสดิการประเภทย่อยจะยึดหลักความเท่าเทียมกันภายใต้ประเภทของการประกอบอาชีพตน กล่าวคือ หากเป็นข้าราชการเหมือนกันก็ต้องได้รับสิทธิตามกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการเช่นเดียวกัน หรือหากเป็นแรงงานนอกระบบเหมือนกันก็ต้องได้รับสิทธิประกันสังคมแบบสมัครใจตามมาตรา 40 และกองทุนการออม

แห่งชาติอย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้น แนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมในเสาประกันสังคมนี้จึงสอดคล้องแนวคิดความเท่าเทียมกัน (Equality) เป็นหลัก

### (3) ความเสมอภาคกับระบบสวัสดิการตามแนวคิดการช่วยเหลือทางสังคม

การจัดสวัสดิการตามแนวคิดการช่วยเหลือทางสังคม เป็นบริการของรัฐที่จัดให้กับผู้ที่ประสบความเดือดร้อนหรือต้องการได้รับความช่วยเหลือ ยกตัวอย่างเช่น การจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุที่ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้หรือมีความขาดแคลนเมื่อเทียบกับผู้สูงอายุทั่วไป ได้แก่ การสงเคราะห์ครอบครัว การซ่อมแซมที่อยู่อาศัยเพื่อปรับสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม การกู้ยืมเงินประกอบอาชีพ หรือกรณีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่ได้กำหนดให้มีการช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์และลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในรูปแบบการจัดตั้งกองทุน เพื่อให้บุคคลได้รับสิทธิและความเสมอภาคทางการศึกษามากยิ่งขึ้น เป็นต้น การจัดระบบสวัสดิการตามแนวคิดการช่วยเหลือทางสังคมนี้ จึงสอดคล้องกับหลักความเสมอภาคตามกฎหมายที่มีได้เรียกร้องให้ปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันอย่างสิ้นเชิง แต่เฉพาะสิ่งสองสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกัน จึงควรจะได้รับปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน และหากสิ่งสองสิ่งมีสาระสำคัญต่างกันจะต้องได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกัน ระบบการจัดสวัสดิการสังคมตามแนวคิดการช่วยเหลือทางสังคม จึงมุ่งเน้นการให้ความช่วยเหลือและสงเคราะห์บุคคลบางกลุ่มที่มีความต้องการจำเป็นและอยู่ในภาวะยากลำบากมากกว่าบุคคลทั่วไป

เพื่อให้บุคคลกลุ่มนี้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างเสมอภาค (Equity) ทัดเทียมกับคนทั่วไปนั่นเอง

### (4) ความเป็นธรรมในสังคมกับระบบสวัสดิการตามแนวคิดการสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม

เนื่องด้วยระบบสวัสดิการตามแนวคิดการบริการสังคม แนวคิดการประกันสังคม และแนวคิดการช่วยเหลือทางสังคม ล้วนเป็นระบบสวัสดิการที่เกิดจากการจัดของรัฐเป็นหลัก ซึ่งในปัจจุบันประสบปัญหาหลายประการในการจัดสวัสดิการ ยกตัวอย่างเช่น

- งบประมาณการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในอนาคตที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดอันเนื่องมาจากเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย โดยในช่วงปี 2552 รายจ่ายสำหรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเท่ากับ 10,970 ล้านบาท ปี 2553 เท่ากับ 20,319 ล้านบาท และปี 2554 เท่ากับ 32,924 ล้านบาท และในปี 2558 ผู้สูงอายุได้รับสวัสดิการเบี้ยยังชีพรายเดือนแบบขั้นบันไดสำหรับผู้สูงอายุจำนวน 7,749,138 คน เป็นจำนวนเงิน 61,879,284,200 ล้านบาท (ข้อมูล ณ เม.ย. 2558 จากกองยุทธศาสตร์และแผนงาน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์)

- การจัดบริการสาธารณะทางการศึกษาโดยเฉพาะในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ประสบปัญหางบประมาณที่ไม่เพียงพอ คุณภาพของการศึกษาที่แย่ลง และการจัดการศึกษาที่ไม่ได้ให้เปล่าอย่างแท้จริง<sup>13</sup>

<sup>13</sup> รัชชัย สุนทรอนันตชัย, “สิทธิทางการศึกษากับการจัดการศึกษาแบบให้เปล่าของประเทศไทย” (2557) 5:2 วารสารวิชาการคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ, บทคัดย่อ.



- สภาพปัญหาของผู้สูงอายุในการใช้บริการทางสุขภาพในสถานพยาบาลของรัฐตามสิทธิหลักประกันสุขภาพ เช่น ความยากลำบากในการเดินทางไปใช้บริการสถานพยาบาลของรัฐ การไม่มีช่องทางพิเศษสำหรับผู้สูงอายุที่เพียงพอ ความยุ่งยากของการส่งตัวผู้ป่วยระหว่างสถานพยาบาล เป็นต้น

- การที่แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการแรงงาน ในกองทุนประกันสังคม ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แม้จะมีบทบัญญัติตามมาตรา 40 กำหนดไว้ แต่ก็ยังเป็นการใช้หลักแนวคิดแบบความสมัครใจ ทำให้มีแรงงานนอกระบบเพียงส่วนน้อยที่เข้าสู่ระบบ จึงยังไม่ค่อยได้ผลเท่าที่ควร และยังคงพบอุปสรรคมากมายหลายประการ<sup>14</sup>

- การจัดสรรเงินสงเคราะห์ครอบครัวผู้สูงอายุ และเงินซ่อมแซมบ้านผู้สูงอายุยังไม่เพียงพอต่อความต้องการจำเป็น ผู้สูงอายุยังรอรับสวัสดิการจากภาครัฐเป็นหลักหรือเงินจากลูกหลาน<sup>15</sup>

จากสภาพการณ์ปัญหาข้างต้น ทำให้เห็นได้ว่าการจัดระบบสวัสดิการโดยรัฐผ่านเสาการบริการสังคม การประกันสังคม และการช่วยเหลือทางสังคม ล้วนมีช่องว่างที่ส่งผลกระทบต่อความเท่าเทียม และความเสมอภาคในด้านสวัสดิการสังคมที่บุคคลพึงได้รับตามนโยบาย และกฎหมาย

ที่รัฐจัดขึ้น ดังนั้น เพื่อเป็นการลดช่องว่างดังกล่าว ระบบการจัดสวัสดิการภายใต้แนวทางการคิดแบบสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคมจึงเป็นสิ่งที่ได้มีการกล่าวถึงและมีบทบาทเพิ่มมากขึ้นในปัจจุบัน เนื่องจากเป็นระบบสวัสดิการที่เกิดขึ้นจากการเสริมพลังของหน่วยงานชาวบ้านและภาคส่วนต่างๆ ในชุมชน ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรชุมชน องค์กรธุรกิจเอกชน เพื่อให้ภาคส่วนเหล่านี้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดระบบสวัสดิการสังคม อันเป็นส่วนเติมเต็มและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับแนวคิดการบริการสังคม แนวคิดการประกันสังคม และแนวคิดการช่วยเหลือทางสังคมได้เป็นอย่างดี ยกตัวอย่างเช่น หากพิจารณาแล้วพบว่าเบี้ยยังชีพมีความไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพของผู้สูงอายุ ทำให้ผู้สูงอายุตกอยู่ในสภาวะยากจนหรือคือโอกาส องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือชุมชนในพื้นที่อาจจะจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมอาชีพหรือรายได้ให้แก่ผู้สูงอายุ หรือเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนในพื้นที่ได้ร่วมสนับสนุนงบประมาณทรัพยากร หรือองค์ความรู้ต่างๆ ที่สามารถสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนในการดูแลผู้สูงอายุได้ อันเป็นการขจัดอุปสรรคอันเกิดจากนโยบายหรือกฎหมายของภาครัฐที่มีข้อจำกัดในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ หรือกระทั่งการส่งเสริมให้มีอาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) หรือจิตอาสาที่ช่วยกันดูแลภาวะสุขภาพของผู้สูงอายุหรือประชาชนในพื้นที่ เพื่อลดภาระของภาครัฐในการ

<sup>14</sup>กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, แผนยุทธศาสตร์สวัสดิการสังคมไทย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2555 - 2559 (10 พฤษภาคม 2560) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ <[https://www.m-society.go.th/article\\_attach/12958/17179.pdf](https://www.m-society.go.th/article_attach/12958/17179.pdf)>.

<sup>15</sup>มงคล เทียนประเทืองชัย, “สิทธิการเข้าถึงสวัสดิการของแรงงานนอกระบบตามกฎหมายประกันสังคม” (2554) 7:1 วารสารคุณภาพชีวิตกับกฎหมาย, บทคัดย่อ.

จัดบุคลากร งบประมาณ และทรัพยากรในการให้บริการทางสุขภาพในพื้นที่ ซึ่งมีอุปสรรคและข้อจำกัดบางประการ ดังนั้น แนวคิดการจัดระบบสวัสดิการตามแนวคิดการสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม จึงมิได้เป็นแนวคิดที่คำนึงถึงหลักความเท่าเทียม หรือหลักความเสมอภาคแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่มุ่งสู่การสร้างสังคมให้เกิดความเป็นธรรมด้วย อันเป็นจุดมุ่งหมายสำคัญประการหนึ่งของแนวคิดการจัดสวัสดิการสังคม

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การจัดสวัสดิการสังคมในรัฐสมัยใหม่ในปัจจุบันมิได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อตอบสนองความต้องการของมนุษย์ขั้นพื้นฐาน หรือเสริมสร้างความมั่นคงและพัฒนาคุณภาพชีวิตของมนุษย์เท่านั้น แต่ยังคงคำนึงถึงแนวคิดต่าง ๆ ที่สำคัญทั้งในแง่ของสิทธิมนุษยชน และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ควบคู่ไปกับการสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม ซึ่งการสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้น

ในสังคมนั้นไม่อาจอาศัยเพียงการบัญญัติกฎหมายหรือบังคับใช้กฎหมายให้เกิดความยุติธรรมเท่านั้น แต่ต้องพิจารณาถึงมิติอื่น ๆ ในสังคมควบคู่ไปด้วย ตลอดจนเพื่อให้การจัดสวัสดิการนำไปสู่การสร้างความเป็นธรรมในสังคมได้ การจัดระบบสวัสดิการสังคมตามแนวคิดการบริการสังคม แนวคิดการประกันทางสังคม และแนวคิดช่วยเหลือทางสังคมโดยภาครัฐเป็นหลักนั้น แม้จะได้คำนึงถึงหลักความเท่าเทียม และหลักความเสมอภาคไว้แล้วก็ตาม แต่ยังพบปัญหาหลายประการในทางปฏิบัติ ที่ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียม และความไม่เสมอภาคกันขึ้น ดังนั้น เพื่อให้การจัดระบบสวัสดิการสังคมสามารถสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมอย่างแท้จริง ผู้เขียนเห็นว่าควรนำแนวคิดการสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคมมาใช้คู่ขนานกับการจัดระบบสวัสดิการกระแสหลักที่จัดขึ้นโดยภาครัฐ เพื่อให้ภาคีทุกภาคส่วนในสังคมได้เข้ามามีส่วนในการเติมเต็มและอุดช่องว่างที่เกิดขึ้นจากการจัดระบบสวัสดิการโดยภาครัฐต่อไปได้อย่างเป็นธรรมและยั่งยืน





## บรรณานุกรม

- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, *แผนยุทธศาสตร์สวัสดิการสังคมไทย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2555 - 2559* (10 พฤษภาคม 2560) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ <[https://www.m-society.go.th/article\\_attach/12958/17179.pdf](https://www.m-society.go.th/article_attach/12958/17179.pdf)>
- เกษียณ เตชะพีระ, *ความเป็นธรรมในสังคมไทย* (วิดิทัศน์) การเสวนาวิชาการ จัดโดยศูนย์ศึกษาสังคมและวัฒนธรรมร่วมสมัย คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2557 (10 พฤษภาคม 2560) youtube <<http://www.youtube.com/watch?v=JTGT5CJ61QA>>
- ธนาชัย สุนทรอนันตชัย, “สิทธิทางการศึกษากับการจัดการศึกษาแบบให้เปล่าของประเทศไทย” (2557) 5:2 วารสารวิชาการคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ, บทคัดย่อ
- ธีระพงษ์ วงษ์นำ, “ความเป็นธรรม” หลากมิติ หลายมุมมอง *สู่ดัชนีชี้วัดทางสังคม* (2557) 33:2 วารสารธรรมศาสตร์
- บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ, รายงานวิจัย เรื่อง *สิทธิและโอกาสทางการศึกษาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542* (กรุงเทพมหานคร: บริษัท 21 เซ็นจูรี จำกัด, 2545)
- ไพโรจน์ พลเพชรและคณะ, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ชุดโครงการวิจัยการติดตามและประเมินผลการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ เรื่อง *สิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์* (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย และสถาบันพระปกเกล้า, 2547)
- ไพสิฐ พาณิชย์กุล, เข้าใจ “ความยุติธรรมทางสังคม” (10 พฤษภาคม 2560) โครงการสานพลังสังคมเครือข่าย แผนงานความเป็นธรรมทางสังคมด้านสุขภาวะ <[http://social-agenda.org/wp-content/uploads/2013/02/Social-Justice\\_Pisit.pdf](http://social-agenda.org/wp-content/uploads/2013/02/Social-Justice_Pisit.pdf)>
- ภูษงค์ เสนานุช และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม เสนอสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2560) บทคัดย่อ
- มงคล เทียนประเทืองชัย, “สิทธิการเข้าถึงสวัสดิการของแรงงานนอกระบบตามกฎหมายประกันสังคม” (2554) 7:1 วารสารคุณภาพชีวิตกับกฎหมาย, บทคัดย่อ

ระพีพรรณ คำหอม, *สวัสดิการสังคมกับสังคมไทย* (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย  
ธรรมศาสตร์, 2557)

วรเจตน์ ภาคิรัตน์, *ความเป็นธรรมในสังคมไทย* (วิดิทัศน์) การเสวนาวิชาการ จัดโดยศูนย์ศึกษาสังคมและ  
วัฒนธรรมร่วมสมัย คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 25  
กุมภาพันธ์ 2557 (10 พฤษภาคม 2560) youtube <<http://www.youtube.com/watch?v=jvC5Ggi4DMA&feature=youtu.be>>

สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP), *ความมั่นคงของมนุษย์ในปัจจุบันและอนาคต*  
(กรุงเทพมหานคร: สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติประจำประเทศไทย, 2553)

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, *สิทธิมนุษยชน* (กรุงเทพมหานคร: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2550)







## การถูกกำจัดมิให้รับมรดกก่อนและหลังเจ้ามรดกตาย

### The exclusion of the succession before and after the *de cujus die*

ช. ชยินทร์ เพ็ชฌุไพศิษฏ์\*

#### บทคัดย่อ

การเสียสิทธิในการรับมรดกของทายาทนั้นมีหลายกรณีด้วยกัน การถูกกำจัดมิให้รับมรดกก่อนเจ้ามรดกตายและการถูกกำจัดมิให้รับมรดกหลังเจ้ามรดกตายก็เป็นกรณีหนึ่ง ซึ่งถือได้ว่าเป็นบทลงโทษแก่ทายาทไม่ว่าจะเป็นผู้รับพินัยกรรมหรือทายาทโดยธรรม ที่ได้กระทำการอันไม่สุจริตต่อเจ้ามรดกต่อทายาทอื่น หรือต่อกองมรดก อันมีผลทำให้ทายาทอื่นผู้มีสิทธิรับมรดกได้รับความเสียหาย และทายาทผู้กระทำการอันไม่สุจริตนั้นต้องเสียสิทธิในการรับมรดกบางส่วนหรือเสียสิทธิความเป็นทายาทที่จะได้รับมรดก

คำสำคัญ : การถูกจำกัด ผู้รับพินัยกรรม ผู้สืบสันดาน

#### Abstract

There are many situations that the heir loss the rights of inheritance. One situation is the exclusion of the succession before and after the *de cujus die*. It is a punishment for the heir, no matter he is a legatees or statutory heirs, from commit dishonesty to the *de cujus*, another heir or an estate. Such action has resulted damage to the heir, who have rights to the succession. The heir, who commit dishonesty will loss the rights to the succession in part or loss the rights of being the heir.

Keywords : The exclusion, The legatees, Statutory heirs

---

\*ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

## บทนำ

เจ้ามรดก คือ ผู้ที่เป็นเจ้าของมรดกที่ตกทอดไปยังทายาท เจ้ามรดกจะต้องเป็นบุคคล เพราะบุคคลเท่านั้นที่จะมีสิทธิและหน้าที่ได้ บุคคลตามกฎหมายมี 2 ประเภทคือ บุคคลธรรมดา กับ นิติบุคคล โดยที่มรดกจะตกทอดไปยังทายาทก็ต่อเมื่อเจ้ามรดกตาย (มาตรา 1599) ฉะนั้นผู้ที่เป็นเจ้ามรดกจึงต้องเป็นบุคคลธรรมดา นิติบุคคลไม่มีชีวิตไม่อาจถึงแก่ความตายได้ จึงเป็นเจ้ามรดกไม่ได้ การสิ้นสภาพของนิติบุคคลไม่ได้ถือว่านิติบุคคลตาย ทรัพย์สินของนิติบุคคลที่สิ้นสภาพย่อมต้องเป็นไปตามบทกฎหมายที่ว่าด้วยนิติบุคคลนั้น ไม่ใช่บังคับตามกฎหมายลักษณะมรดก<sup>1</sup>

เมื่อเจ้ามรดกถึงแก่ความตาย มรดกย่อมตกทอดยังทายาท ซึ่งได้แก่ ผู้รับพินัยกรรม หรือทายาทโดยธรรม ซึ่งกฎหมายได้บัญญัติถึงสิทธิในการรับมรดกของทายาทโดยธรรม ไว้ในมาตรา 1620 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไว้ดังนี้ว่า

“ถ้าผู้ใดตายโดยไม่ได้ทำพินัยกรรมไว้ หรือทำพินัยกรรมไว้แต่ไม่มีผลบังคับได้ ให้ปันทรัพย์มรดกทั้งหมดแก่ทายาทโดยธรรมของผู้ตายนั้นตามกฎหมาย

ถ้าผู้ใดตายโดยได้ทำพินัยกรรมไว้ แต่พินัยกรรมนั้นจำหน่ายทรัพย์หรือมีผลบังคับได้แต่เพียงบางส่วนแห่งทรัพย์มรดก ให้ปันส่วนที่

มิได้จำหน่ายโดยพินัยกรรม หรือส่วนที่พินัยกรรมไม่มีผลบังคับให้แก่ทายาทโดยธรรมตามกฎหมาย”

จากบทบัญญัติดังกล่าว หมายความว่า สิทธิในการรับมรดกระหว่างผู้รับพินัยกรรมและทายาทโดยธรรมถือว่าผู้รับพินัยกรรมมีสิทธิดีกว่าในการรับมรดก เพราะเป็นบุคคลที่เจ้ามรดกได้แสดงเจตนายกทรัพย์มรดกให้ ส่วนทายาทโดยธรรมจะได้รับมรดกก็ต่อเมื่อไม่มีการทำพินัยกรรมไว้ พินัยกรรมไม่เป็นผล หรือมีทรัพย์นอกพินัยกรรม แต่หากมีผู้รับพินัยกรรมและพินัยกรรมระบุยกทรัพย์สินให้ทั้งหมด ทายาทโดยธรรมหมดสิทธิในมรดกนั้นเพราะเท่ากับเป็นการตัดมิให้รับมรดกตามมาตรา 1608 วรรคสาม<sup>2</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

### ศาลฎีกามีคำวินิจฉัยไว้ดังนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 478/2501 (ประชุมใหญ่) ผู้รับพินัยกรรมตายก่อนผู้ทำพินัยกรรม ทรัพย์สินนั้นตกได้แก่ทายาทโดยธรรม พินัยกรรมยกทรัพย์ให้ทายาท 5 คน โดยระบุทรัพย์เป็นรายๆ ส่วนที่เหลือระบุให้แก่ 2 คน ใน 5 คนนั้นด้วย ถ้าทายาทคนหนึ่งตายก่อนผู้ทำพินัยกรรม ส่วนของทายาทที่ตายนี้ตกได้แก่ทายาทโดยธรรมซึ่งรวมอยู่ใน 5 คนนั้นด้วย ไม่ตกได้แก่ทายาทที่ระบุให้ได้ ทรัพย์สินส่วนที่เหลือจากให้ผู้อื่นเพราะทรัพย์นั้นได้ระบุให้ผู้รับพินัยกรรมคนหนึ่งแล้ว หากตายไปเสียก่อนผู้ทำพินัยกรรมเท่านั้น

<sup>1</sup> เปรียบ หุตาณูร, คำสอนชั้นปริญญาตรีคณะนิติศาสตร์ กฎหมายลักษณะมรดก (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522) หน้า 1.

<sup>2</sup> ช.ชรินทร์ เพ็ชฌัญญ์, กฎหมายลักษณะมรดก (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด เอ็ม แอนด์ เอ็ม เลเซอร์พริ้นต์, 2558) 54-55.



คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3245/2533 แม้ผู้ร้องเป็นทายาทโดยธรรมของผู้ตายและเป็นผู้ไม่ต้องห้ามกฎหมาย แต่เมื่อผู้ตายได้ทำพินัยกรรมจำหน่ายทรัพย์มรดกทั้งหมดให้ผู้คัดค้านแล้ว ถือได้ว่าผู้ร้องเป็นผู้ถูกตัดมิให้รับมรดกตาม ป.พ.พ. มาตรา 1608 ผู้ร้องจึงไม่มีสิทธิร้องต่อศาลขอให้ตั้งผู้ร้องเป็นผู้จัดการมรดกของผู้ตาย

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7811/2542 ที่ดินเป็นทรัพย์มรดกของ อ. ไม่ปรากฏว่า อ. ได้ทำพินัยกรรมยกที่ดินพิพาทให้ผู้ใด เมื่อ อ. ตาย ที่ดินพิพาทจึงเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมของ อ. ทันทีตาม ป.พ.พ. มาตรา 1599 วรรคหนึ่ง และมาตรา 1620 วรรคหนึ่ง จำเลยเป็นผู้สืบสันดานและเป็นทายาทโดยธรรมของ อ. มีสิทธิได้รับมรดกของ อ. ในลำดับแรกตาม ป.พ.พ. มาตรา 1629 (1) มีสิทธิได้รับมรดกในที่ดินทันทีตั้งแต่ อ. ถึงแก่ความตาย และจำเลยในฐานะทายาทโดยธรรมของ อ. มีหน้าที่ตามสัญญาซื้อขายที่ อ. ทำไว้ ในอันที่จะต้องจดทะเบียนให้โจทก์ถือกรรมสิทธิ์รวมในที่ดินพิพาทด้วย การบังคับให้จำเลยจดทะเบียนให้โจทก์ถือกรรมสิทธิ์รวมในที่ดินพิพาทด้วย เป็นการบังคับในส่วนอันเป็นสิทธิของจำเลยในฐานะทายาทโดยธรรมคนหนึ่งของ อ. ซึ่งมีส่วนเป็นเจ้าของรวมในที่ดินพิพาทเท่านั้น มิได้กระทบกระเทือนถึงสิทธิของทายาทอื่นในที่ดินพิพาท และไม่ได้เป็นเรื่องที่สภาพแห่งหนี้ไม่เปิดช่องให้กระทำได้

ปัญหาที่มักจะเกิดขึ้นเมื่อปรากฏว่าทายาทผู้มีสิทธิรับมรดกได้กระทำการอันไม่สุจริต เพื่อให้ตนมีสิทธิในกองมรดก แต่เพียงผู้เดียวหรือมากกว่าส่วนที่ตนควรจะได้รับ มีผลทำให้ทายาทอื่นได้รับความเสียหายที่จะไม่ได้รับมรดกเลยหรือได้มรดกน้อยกว่าส่วนที่ตนควรจะได้ ทั้งนี้ กฎหมายได้มีบทบัญญัติถึงลักษณะของการกระทำอันไม่สุจริตนี้ไว้ตามมาตรา 1605 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไว้ดังนี้ว่า

“ทายาทคนใดยกย้าย หรือปิดบังทรัพย์มรดกเท่าส่วนที่ตนจะได้หรือมากกว่านั้นโดยฉ้อฉลหรือรู้ยู่่ว่า ตนทำให้เสื่อมประโยชน์ของทายาทคนอื่น ทายาทคนนั้นต้องถูกกำจัดมิให้ได้รับมรดกเลย แต่ถ้าได้ยกย้ายหรือปิดบังทรัพย์มรดกน้อยกว่าส่วนที่ตนจะได้ ทายาทคนนั้นต้องถูกกำจัดมิให้ได้รับมรดกเฉพาะส่วนที่ได้ยกย้ายหรือปิดบังไว้เท่านั้น

มาตรานี้มิให้ใช้บังคับแก่ผู้รับพินัยกรรมซึ่งผู้ตายได้ทำพินัยกรรมยกทรัพย์สินให้เฉพาะสิ่งเฉพาะอย่าง ในอันที่จะได้รับทรัพย์สินนั้น”

จากบทบัญญัตินี้กล่าว หมายความว่า ทายาทโดยธรรมและผู้รับพินัยกรรมลักษณะทั่วไปมีการกระทำที่ไม่สุจริตต่อทรัพย์มรดกโดยฉ้อฉลหรือรู้ยู่ว่าตนทำให้เสื่อมประโยชน์ของทายาทอื่น ทำให้ทายาทอื่นได้รับความเสียหาย โดยการที่

<sup>1</sup> มาตรา 1600, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับของบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ กองมรดกของผู้ตายได้แก่ทรัพย์สินทุกชนิดของผู้ตาย ตลอดทั้งสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบต่าง ๆ เว้นแต่ตามกฎหมายหรือว่าโดยสภาพแล้วเป็นการเฉพาะตัวของผู้ตายโดยแท้”

ทายาทยกย้ายหรือปิดบังทรัพย์สินมรดก เป็นเหตุให้หมดความเป็นทายาทไปโดยผลของกฎหมาย ซึ่งการปิดบังหรือยกย้ายดังกล่าวนี้ได้กระทำภายหลังเจ้ามรดกตายแล้วเท่านั้น<sup>4</sup> เรียกกรณีนี้ว่า เป็นการถูกจำกัดมิให้รับมรดกหลังเจ้ามรดกตายมี 2 กรณีดังนี้

1. ถ้ายกย้ายหรือปิดบังทรัพย์สินมรดกไปเท่ากับหรือมากกว่าส่วนที่ตนจะได้รับ ทายาทนั้นถูกจำกัดมิให้รับมรดกเลย คือ ทายาทสิ้นสถานะความเป็นทายาทไม่มีสิทธิรับมรดกเลยเช่น นายหนึ่งทายาทโดยธรรมมีสิทธิได้รับมรดกเป็นเงิน 50,000 บาท ได้ยกย้าย/ปิดบังทรัพย์สินมรดกภายหลังที่เจ้ามรดกถึงแก่ความตายเป็นเงิน 50,000 บาท หรือมากกว่า 50,000 บาท ผลคือ นายหนึ่งถูกจำกัดมิให้รับมรดกเลยหมดสิทธิความเป็นทายาทเป็นต้น

2. ถ้ายกย้ายหรือปิดบังทรัพย์สินมรดกไปน้อยกว่าส่วนที่ตนจะได้รับ ทายาทนั้นถูกจำกัดเพียงเท่าส่วนที่ตนยกย้ายหรือปิดบัง คือ ยังมีคงมีสถานะเป็นทายาท แต่มีสิทธิได้รับทรัพย์สินมรดกเพียงในส่วนที่ไม่ได้ยกย้ายหรือปิดบัง ส่วนมรดกที่ยกย้ายหรือปิดบังนั้นตีกลับเข้าสู่กองมรดกเพื่อจัดแบ่งให้แก่ทายาทโดยธรรมผู้มีสิทธิได้รับต่อไป เช่น นายหนึ่งทายาทโดยธรรมมีสิทธิได้รับมรดกเป็นเงิน 50,000 บาท ได้ยกย้าย/ปิดบังทรัพย์สินมรดกภายหลังที่เจ้ามรดกถึงแก่ความตายเป็นเงิน 20,000 บาท ผลคือ นายหนึ่งยังคงมีสิทธิความเป็นทายาท

แต่จะได้รับมรดกเพียง 30,000 บาทเท่านั้น ส่วนมรดกที่ยกย้าย/ปิดบังเป็นเงิน 20,000 บาทตีกลับสู่กองมรดกแบ่งให้แก่ทายาทโดยธรรมผู้มีสิทธิต่อไปเป็นต้น

**สรุปได้ว่า** การถูกจำกัดตามมาตรา 1605 นี้ เกิดขึ้นเพราะการยกย้ายหรือปิดบังทรัพย์สินมรดกเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นหลังเจ้ามรดกตายแล้ว ดังนั้น ในกรณีนี้จะไม่มีการรับมรดกแทนที่กันตามมาตรา 1639 โดยเด็ดขาด เพราะมาตรา 1639 ได้บัญญัติว่า บุคคลใดซึ่งเป็นทายาทตามมาตรา 1629 (1) (3) (4) (6) ตายก่อนเจ้ามรดก หรือถูกจำกัดมิให้รับมรดกก่อนเจ้ามรดกตาย ถ้าบุคคลนั้นมีผู้สืบสันดานโดยตรงก็ให้ผู้สืบสันดานเข้ารับมรดกแทนที่ในส่วนนั้นไป ซึ่งตามมาตรา 1605 เป็นการถูกจำกัดหลังเจ้ามรดกตาย จึงไม่มีการรับมรดกแทนที่กัน<sup>5</sup>

ในเรื่องการยกย้ายปิดบังทรัพย์สินมรดกนี้ถือเป็นเหตุให้ทายาทผู้กระทำความผิดถูกจำกัดมิให้รับมรดกก็เพราะพฤติกรรมที่ยกย้ายปิดบังทรัพย์สินมรดกนั้นเป็นเรื่องที่แสดงให้เห็นถึงความโลภและทำให้ทายาทอื่นต้องเสียสิทธิหรือได้รับมรดกน้อยกว่าที่ควร ซึ่งการพิจารณาว่าการกระทำดังกล่าวถึงขนาดที่จะเป็นเหตุถูกจำกัดมิให้รับมรดกหรือไม่ต้องพิจารณาจากลักษณะของการกระทำ เจตนาของผู้กระทำ และผลของการกระทำเป็นหลัก ดังจะเห็นได้จากคำพิพากษาศาลฎีกาต่อไปนี้<sup>6</sup>

<sup>4</sup>เฉลิมชัย เกษมสันต์ , คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยมรดก พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2551) 137.

<sup>5</sup>พรชัย สุนทรพันธุ์ , คำอธิบายกฎหมายลักษณะมรดก (กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2546) 221.

<sup>6</sup>มัทยา จิตติรัตน์ , หลักกฎหมายมรดก (กรุงเทพฯ: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2558) 117.



คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 716/2485 ได้เคยมีการแบ่งปันทรัพย์มรดกกันมาแล้ว แต่โจทก์ก็นำทรัพย์รายพิพาทมาแบ่งด้วย แม้โจทก์จะรับว่าไม่มีฝ่ายใดมาเรียกร้องและโจทก์ปกครองเพื่อทายาทก็ตาม กรณีเช่นนี้ ต้องถือว่าโจทก์กำลังปิดบังมรดกไว้เพื่อตน โจทก์ถูกจำกัดมิให้รับมรดก

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2062/2492 ทายาทคนหนึ่งบอกแก่ทายาทอีกคนหนึ่งว่า ที่ดินแปลงหนึ่งผู้ตายได้โอนไปแล้ว ความจริงผู้ตายไม่ได้โอนแต่ทายาทคนนั้นโอนเป็นของตนเสียเช่นนี้ ถือว่าเป็นการปิดบังมรดกยอมถูกจำกัดมิให้รับมรดกในที่ดินแปลงนั้น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4164/2532 จำเลยเป็นภริยา อ. ไม่มีบุตรด้วยกัน เมื่อ อ. ตายศาลมีคำสั่งตั้งจำเลยเป็นผู้จัดการมรดกของ อ. จำเลยจึงได้จดทะเบียนโอนที่ดินมรดกของ อ. มาเป็นของจำเลยในฐานะผู้จัดการมรดก ต่อมาจำเลยไปขอรับมรดกของ อ. ในฐานะทายาท โดยให้ถ้อยคำต่อเจ้าพนักงานที่ดินและรับรองบัญชีเครือข่ายว่า จำเลยเป็นทายาทของ อ. ทายาทนอกจากนี้ไม่มีทั้งที่จำเลยก็ทราบดีว่า อ. มีโจทก์เป็นบุตรบุญธรรมเป็นทายาทอีกคนหนึ่ง เป็นเหตุให้เจ้าพนักงานที่ดินจดทะเบียนโอนที่ดินมรดกของ อ. ให้แก่จำเลยผู้เดียว ส่วนทรัพย์มรดกอื่นๆ จำเลยก็ปฏิเสธมาโดยตลอดว่าไม่ใช่ของ อ. ถือได้ว่าจำเลยได้ยกย้ายหรือปิดบังทรัพย์มรดกมากกว่าส่วนที่ตนจะได้ด้วยฉ้อฉล หรือรู้ว่าจะงานทำให้เสื่อมประโยชน์ของทายาทอื่น จึงต้องถูกจำกัดมิให้รับมรดก

และมาตรา มาตรา 1606 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไว้ดังนี้ว่า

“บุคคลดังต่อไปนี้ต้องถูกจำกัดมิให้รับมรดกฐานะเป็นผู้ไม่สมควร คือ

(1) ผู้ที่ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าได้เจตนากระทำ หรือพยายามกระทำให้เจ้ามรดกหรือผู้มีสิทธิได้รับมรดกก่อนตนถึงแก่ความตาย โดยมีชอบด้วยกฎหมาย

(2) ผู้ที่ได้ฟ้องเจ้ามรดกหาว่าทำความผิดโทษประหารชีวิตและตนเองกลับต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่า มีความผิดฐานฟ้องเท็จหรือทำพยานเท็จ

(3) ผู้ที่รู้แล้วว่า เจ้ามรดกถูกฆ่าโดยเจตนา แต่มิได้นำข้อความนั้นขึ้นร้องเรียนเพื่อเป็นทางที่จะเอาตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ แต่ข้อนี้มีให้ใช้บังคับถ้าบุคคลนั้นมีอายุยังไม่ครบสิบหกปีบริบูรณ์ หรือเป็นคนวิกลจริตไม่สามารถรู้ผิดชอบหรือถ้าผู้ที่มานั้นเป็นสามีภริยาหรือผู้บุพการีหรือผู้สืบสันดานของตนโดยตรง

(4) ผู้ที่ฉ้อฉลหรือข่มขู่ให้เจ้ามรดกทำหรือเพิกถอน หรือเปลี่ยนแปลงพินัยกรรมแต่บางส่วนหรือทั้งหมดซึ่งเกี่ยวกับทรัพย์มรดก หรือไม่ให้กระทำการดังกล่าวนั้น

(5) ผู้ที่ปลอม ทำลาย หรือปิดบังพินัยกรรมแต่บางส่วนหรือทั้งหมด

เจ้ามรดกอาจถอนข้อจำกัดฐานะเป็นผู้ไม่สมควรเสียก็ได้โดยให้ถ้อยคำไว้เป็นลายลักษณ์อักษร”

จากบทบัญญัติดังกล่าว หมายความว่า เป็นบทบัญญัติให้ทายาทต้องถูกกำจัดมิให้รับมรดก ฐานเป็นผู้ไม่สมควร ซึ่งเหตุที่ทำให้ถูกกำจัดอาจ เกิดก่อนหรือภายหลังเจ้ามรดกตายแล้วก็ได้ และ บุคคลที่ถูกกำจัดฐานเป็นผู้ไม่สมควรนี้อาจเป็น ทายาทโดยธรรม ผู้รับพินัยกรรมลักษณะทั่วไป หรือผู้รับพินัยกรรมเฉพาะสิ่งเฉพาะอย่างก็ได้ โดย เป็นการกระทำอันไม่สุจริตต่อเจ้ามรดก ต่อทายาท อื่น หรือต่อกองมรดก ในฐานะเป็นผู้ไม่สมควรสืบ สถานะความเป็นทายาท

เจ้ามรดกอาจถอนข้อกำหนดจัดฐานเป็น ผู้ไม่สมควรแก่ทายาทผู้ถูกกำจัดได้ โดยให้อภัย ไว้เป็นลายลักษณ์อักษรหลังการกระทำในขณะที่ ตนยังมีชีวิตอยู่ ซึ่งต้องเป็นกรณีที่ทายาทผู้นั้นถูก กำจัดมิให้รับมรดกก่อนเจ้ามรดกตายเท่านั้น และ เจ้ามรดกจะให้อภัยล่วงหน้าก่อนความผิดเกิดไม่ได้ การถูกกำจัดมิให้รับมรดกฐานเป็นผู้ไม่สมควร มี 5 กรณี ซึ่งอาจเป็นได้ทั้งการถูกกำจัดมิให้รับมรดก ก่อนเจ้ามรดกตายตามอนุ (1) (2) (4) และ (5) หรือ เป็นการถูกกำจัดมิให้รับมรดกหลังเจ้ามรดกตาย ตามอนุ (1) (3) และ (5) โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริง ที่เกิดขึ้น

(ผู้รับพินัยกรรมลักษณะทั่วไป และผู้รับ พินัยกรรมลักษณะเฉพาะ ตามมาตรา 1651 แห่ง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีบทบัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา 1651 “ภายใต้บังคับบทบัญญัติ ลักษณะ 4

(1) เมื่อตามข้อกำหนดพินัยกรรม บุคคลใดมีสิทธิที่จะได้รับทรัพย์มรดกทั้งหมดของเจ้ามรดก หรือตามเศษส่วน หรือตามส่วนที่เหลือแห่งทรัพย์มรดก ซึ่งมีได้แยกไว้ต่างหากเป็นพิเศษจากกองมรดก บุคคลนั้นเรียกว่า ผู้รับพินัยกรรมลักษณะทั่วไป และมีสิทธิและความรับผิดชอบเช่นเดียวกับทายาทโดยธรรม

(2) เมื่อตามข้อกำหนดพินัยกรรม บุคคลใดมีสิทธิที่จะได้รับทรัพย์สินเฉพาะสิ่งเฉพาะอย่างซึ่งเจาะจงไว้โดยเฉพาะ หรือแยกไว้ต่างหากเป็นพิเศษจากกองมรดก บุคคลนั้นเรียกว่า ผู้รับพินัยกรรมลักษณะเฉพาะ และมีสิทธิและความรับผิดชอบที่เกี่ยวกับทรัพย์สินเท่านั้น

ในกรณีที่มิข้อสงสัย ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้รับพินัยกรรมเป็นผู้รับพินัยกรรมลักษณะเฉพาะ”)

อนุ 1 ผู้ที่ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าได้เจตนากระทำ หรือพยายามกระทำให้เจ้ามรดก หรือผู้มีสิทธิได้รับมรดกก่อนตนถึงแก่ความตาย โดยมีชอบด้วยกฎหมายหมายความว่า เป็นกรณีที่ทายาทผู้มีสิทธิรับมรดกต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่า มีเจตนาฆ่าหรือพยายามฆ่าเจ้ามรดกหรือผู้มีสิทธิรับมรดกก่อนตน

#### ข้อสังเกต

(1) การฆ่าทายาทลำดับเดียวกันหรือต่ำกว่า หรือทายาทลำดับก่อนมีหลายคนแต่ไปฆ่าหรือพยายามฆ่าคนเดียวไม่เข้าเกณฑ์ของอนุมาตรา นี้

<sup>1</sup> อัมพร ณ ตะกั่วทุ่ง, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 6 ว่าด้วยมรดก (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แสงสุทธการพิมพ์, 2526) 36.



(2) กรณีมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่ามีความผิดฐานพยายามฆ่าเจ้ามรดก หรือผู้มีสิทธิได้รับมรดกก่อนตนถือเป็นการถูกกำจัดมิให้รับมรดกก่อนเจ้ามรดกตาย แต่ถ้ามียุติพิพากษาถึงที่สุดว่ามีความผิดฐานฆ่าเจ้ามรดกหรือผู้มีสิทธิได้รับมรดกก่อนตนโดยเจตนา ถือเป็นการถูกกำจัดมิให้รับมรดกหลังเจ้ามรดกตาย

### ศาลฎีกามีคำวินิจฉัยไว้ดังนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8023/2538 ผู้ร้องถูกเจ้าพนักงานตำรวจจับกล่าวหาว่า ผู้ร้องยิงเจ้ามรดกถึงแก่ความตาย ต่อมาผู้ร้องถูกส่งฟ้องต่อศาลในข้อหาดังกล่าว ซึ่งผู้ร้องให้การปฏิเสธ คดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล ดังนั้น ถ้าหากต่อมามีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าผู้ร้องได้เจตนากระทำให้เจ้ามรดกถึงแก่ความตายโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ผู้ร้องก็เป็นบุคคลที่ต้องถูกกำจัดมิให้รับมรดกภายหลังเจ้ามรดกถึงแก่ความตาย กรณีจึงไม่ต้องด้วยมาตรา 1639 ที่ผู้สืบสันดานของผู้ร้องจะมีสิทธิรับมรดกแทนที่ผู้ร้อง

อนุ 2 ผู้ที่ได้ฟ้องเจ้ามรดกหาว่าทำความผิดโทษประหารชีวิต และตนเองกลับต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ามีความผิดฐานฟ้องเท็จหรือทำพยานเท็จ หมายความว่า เป็นกรณีที่ทนายทนายผู้ฟ้องคดีด้วยตนเอง หรือเข้าเป็นโจทก์ร่วมกับพนักงานอัยการกล่าวหาว่า เจ้ามรดกทำความผิดอาญาที่มีโทษถึงประหารชีวิต แต่ต่อมากลับต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ามีความผิดฐานฟ้องเท็จหรือทำพยานเท็จ เป็นการถูกกำจัดมิให้รับมรดกก่อนเจ้ามรดกตาย

### ข้อสังเกต

(1) การถูกกำจัดในกรณีนี้ต้องเป็นการฟ้องเจ้ามรดกเท่านั้นไม่ใช่ฟ้องทนายทนายด้วยตนเอง โดยทนายทนายฟ้องคดีด้วยตนเองหรือเข้าเป็นโจทก์ร่วมกับพนักงานอัยการ ส่วนความผิดโทษประหารชีวิตนั้นจะเป็นความผิดอาญาฐานใดก็ได้

(2) ถ้าศาลยกฟ้องทนายทนายผู้ฟ้องยังไม่ถูกกำจัดมิให้รับมรดกแต่จะถูกกำจัดหากเจ้ามรดกฟ้องกลับจนศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าทนายทนายมีความผิดฐานฟ้องเท็จหรือทำพยานเท็จ

อนุ 3 ผู้ที่รู้แล้วว่า เจ้ามรดกถูกฆ่าโดยเจตนา แต่มิได้นำข้อความนั้นขึ้นร้องเรียน เพื่อเป็นทางที่จะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษแต่ขืนมิให้ขึ้นบังคับ ถ้าบุคคลนั้นมีอายุยังไม่ครบสิบหกปีบริบูรณ์ หรือเป็นคนวิกลจริตไม่สามารถรับรู้ผิดชอบ หรือถ้าผู้ที่มีอำนาจนั้นเป็นสามีภริยาหรือผู้บุพการีหรือผู้สืบสันดานของตนโดยตรง หมายความว่า เป็นกรณีที่ทนายทนายรู้เจ้ามรดกถูกฆ่าโดยเจตนา แต่มิได้ดำเนินการร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำความผิดทนายทนายนั้นถูกกำจัดมิให้รับมรดกเลยในฐานะเป็นผู้ไม่สมควร เป็นการถูกกำจัดมิให้รับมรดกหลังเจ้ามรดกตาย เว้นการละเลยนั้น เพราะทนายทนายนั้นมิใช่อายุไม่ครบสิบหกปีบริบูรณ์ หรือเป็นคนวิกลจริตไม่สามารถรับรู้ผิดชอบ หรือถ้าผู้ที่มีอำนาจนั้นเป็นสามีภริยาหรือผู้บุพการีหรือผู้สืบสันดานของทนายทนายนั้นโดยตรง กรณีเหล่านี้ไม่มีผลทำให้ทนายทนายนั้นถูกกำจัดมิให้รับมรดก เพราะเพื่อเป็นการช่วยเหลือคนที่ตนรัก

### ข้อสังเกต

(1) “ร้องเรียน” หมายถึง การแจ้งความ ร้องทุกข์ การกล่าวโทษ หรือให้การเป็นพยานข้อเท็จจริงเท่าที่ตนรู้มาทั้งหมด

(2) ทายาทที่ไม่ร้องเรียนจะถูกกำจัด ต้องเป็นกรณีที่เจ้ามรดกถูกฆ่าตายโดยเจตนาเท่านั้น หากเจ้ามรดกถูกฆ่าตายโดยไม่เจตนาหรือถูกฆ่าโดยประมาท การไม่ร้องเรียนไม่มีผลให้ถูกกำจัด

อนุ 4 ผู้ที่ฉ้อฉลหรือข่มขู่ให้เจ้ามรดกทำ หรือเพิกถอน หรือเปลี่ยนแปลงพินัยกรรมบางส่วนหรือทั้งหมด ซึ่งเกี่ยวกับทรัพย์มรดก หรือไม่ให้กระทำการดังกล่าวนั้นหมายความว่า เป็นกรณีมีผู้ฉ้อฉลโดยใช้อุบายหลอกลวงหรือข่มขู่ให้เจ้ามรดกทำ หรือเพิกถอน หรือเปลี่ยนแปลงพินัยกรรมบางส่วนหรือทั้งหมดคนในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพย์มรดก หรือไม่ให้ทำพินัยกรรม เป็นการถูกกำจัดมิได้รับมรดกก่อนเจ้ามรดกตาย

### ข้อสังเกต

(1) การฉ้อฉล คือ การใช้อุบายหลอกลวง โดยเอาความเท็จมากล่าว เพื่อให้เจ้ามรดกหลงผิด หรือข่มขู่ให้เจ้ามรดกกลัว จนต้องทำพินัยกรรมไม่ว่าจะระบุให้กับใครก็ตาม หรือไม่ให้ทำพินัยกรรม

(2) กรณีนี้เป็นการกระทำให้ขณะเจ้ามรดกมีชีวิต เป็นกรณีการฉ้อฉลหรือข่มขู่ให้เจ้ามรดกทำ หรือเพิกถอนเปลี่ยนแปลงพินัยกรรมเท่านั้น มิใช่หลอกลวงให้เจ้ามรดกโอนทรัพย์ตามพินัยกรรมไม่เข้ากรณีตามมาตรานี้ เพราะกรณีเช่นนี้ไม่เกี่ยวกับตัวพินัยกรรม

อนุ 5 ผู้ที่ปลอม ทำลาย หรือปิดบัง พินัยกรรมแต่บางส่วนหรือทั้งหมดหมายความว่า เป็นกรณีที่ผู้ที่ปลอม ทำลาย หรือปิดบัง พินัยกรรมแต่บางส่วนหรือทั้งหมด<sup>๘</sup>

### ศาลฎีกามีคำวินิจฉัยไว้ดังนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 299/2516 โจทก์ฟ้องว่า จำเลยปลอมและใช้พินัยกรรมปลอมของ ป. เจ้ามรดก ขอให้ลงโทษ แต่โจทก์เองก็ถูกฟ้องว่าปลอมพินัยกรรมของ ป. เหมือนกันและศาลได้พิพากษาลงโทษโจทก์ฐานปลอมพินัยกรรม คดีถึงที่สุดดังนี้ โจทก์จึงตกเป็นผู้ต้องถูกกำจัดมิได้รับมรดกของ ป. ตามมาตรา 1606 (5) โจทก์จึงไม่ใช่ผู้เสียหายอันจะมีสิทธิฟ้องจำเลย ศาลยอมพิพากษายกฟ้องได้โดยไม่ต้องได้ส่วนมูลฟ้อง

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6013/2534 ผู้ร้องอ้างสิทธิในคำร้องขอจัดการมรดกว่าร้องขอในฐานะที่ผู้ร้องเป็นผู้รับพินัยกรรม มิได้ร้องขอในฐานะทายาทโดยธรรมด้วย เมื่อผู้คัดค้านอ้างในคำคัดค้านว่าพินัยกรรมดังกล่าวผู้ร้องปลอมขึ้น ปัญหาว่าพินัยกรรมปลอมหรือไม่ ย่อมเป็นประเด็นที่จำต้องวินิจฉัย เพราะหากพินัยกรรมที่ผู้ร้องอ้างเป็นพินัยกรรมที่ผู้ร้องทำปลอมขึ้น ผู้ร้องย่อมถูกกำจัดมิได้รับมรดกฐานเป็นผู้ไม่สมควรตาม ป.พ.พ. มาตรา 1606 (5) จึงไม่มีอำนาจร้องขอต่อศาลให้ตั้งผู้จัดการมรดก แม้ศาลชั้นต้นมิได้วินิจฉัยประเด็นข้อนี้ผู้ร้องซึ่งเป็นฝ่ายแพ้คดีในศาลชั้นต้นก็มีสิทธิที่จะอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ก็ย่อมมีอำนาจวินิจฉัยประเด็นข้อนี้ซึ่งเป็นประเด็นแห่งคดีที่ต้องได้

<sup>๘</sup>ช.ชยันตร์ เพ็ชฌุไพศัญญ์, อ้างแล้ว 2, 387-405.



การที่ทายาทถูกกำจัดมิให้รับมรดกก่อน  
เจ้ามรดกตาย หรือถูกกำจัดมิให้รับมรดกหลัง  
เจ้ามรดกตาย ถือว่าเป็นเรื่องเฉพาะตัวของทายาท  
ผู้นั้นที่จะเสียสิทธิในการรับมรดก ไม่มีผลถึงผู้สืบ  
สันดานของทายาทผู้นั้นที่จะเข้ารับมรดกแทนที่  
หรือสืบมรดกในส่วนนั้น

กรณีทายาทถูกกำจัดมิให้รับมรดกก่อน  
เจ้ามรดกตายผู้สืบสันดานโดยตรงของทายาทผู้นั้น  
เข้ารับมรดกแทนที่ได้ตามมาตรา 1639<sup>9</sup> และ  
1643<sup>10</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่ง  
ผู้สืบสันดานโดยตรง ได้แก่ บุตรโดยชอบด้วย  
กฎหมาย และบุตรนอกกฎหมายที่บิดาได้รับรอง

### ศาลฎีกามีคำวินิจฉัยไว้ดังนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2307/2527 โจทก์  
เป็นบุตรนอกกฎหมายของ บ. และ บ. เป็นผู้แจ้ง  
เกิดโดยระบุในสูติบัตรว่า บ. เป็นบิดา และระบุว่า  
โจทก์มีชื่อสกุลของ บ. รับเลี้ยงดูจน บ. ถึงแก่กรรม  
ดังนี้ ถือได้ว่า บ. รับรองว่าโจทก์เป็นบุตร โจทก์จึง  
เป็นผู้สืบสันดานเหมือนบุตรที่ชอบด้วยกฎหมาย  
ของ บ. ตาม ป.พ.พ. มาตรา 1627 และมีอำนาจ  
ฟ้องขอแบ่งมรดกของ ก. มารดา บ. เมื่อ บ.ถึงแก่  
กรรมก่อน ก. โจทก์ซึ่งเป็นผู้สืบสันดานของ บ. จึงมี  
สิทธิรับมรดกแทนที่ได้ตามมาตรา 1639

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3158-3159/2536  
บุตรนอกกฎหมายที่บิดาได้แสดงออกต่อผู้อื่นว่า  
บุตรเป็นบุตรของตนและให้ใช้นามสกุลตลอดมา  
ถือว่าเป็นบุตรนอกกฎหมายที่บิดาได้รับรองแล้ว  
จึงมีสิทธิรับมรดกแทนที่บิดาได้ตาม ป.พ.พ.  
มาตรา 1639

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1312/2537 ผู้ตาย  
ได้แสดงออกกับชาวบ้านในละแวกนั้นว่านาย ต.  
เป็นบุตรของผู้ตายและพักอาศัยอยู่ด้วยกันกับผู้  
ตาย และให้ใช้นามสกุลของผู้ตายด้วย เมื่อครั้งนาย  
ต. แต่งงานกับมารดา มารดาผู้คัดค้านก็ได้มาอยู่กิน  
กันที่บ้านของผู้ตายตลอดจนผู้คัดค้านเกิด ผู้ตายก็  
แสดงออกว่าผู้คัดค้านเป็นหลานของผู้ตาย จึงฟัง  
ได้ว่านาย ต. เป็นบุตรของผู้ตายซึ่งผู้ตายได้รับรอง  
แล้ว จึงมีสิทธิรับมรดกของผู้ตายเมื่อนาย ต. ถึงแก่  
ความตายก่อนผู้ตาย ผู้คัดค้านจึงมีสิทธิรับมรดก  
ของผู้ตาย (ปู่) แทนที่นาย ต. (บิดา)

เมื่อทายาทถูกกำจัดมิให้รับมรดก ไม่ว่า  
โดยเหตุที่ได้ยกย้ายหรือปิดบังทรัพย์สินมรดกหรือโดย  
เหตุที่ได้กระทำการฐานเป็นผู้ไม่สมควร กฎหมาย  
กำหนดผลของการถูกกำจัดมิให้รับมรดกไว้ใน  
มาตรา 1607 โดยให้ผู้สืบสันดานของทายาทที่ถูก  
กำจัดสืบมรดกแทน ความในมาตรา 1607 มีดังนี้<sup>11</sup>

<sup>9</sup>มาตรา 1639, *ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์* บัญญัติว่า “ถ้าบุคคลใดซึ่งจะเป็นทายาทตามมาตรา 1629 (1) (3) (4) หรือ (6) ถึงแก่ความตาย หรือถูกกำจัดมิให้รับมรดกก่อนเจ้ามรดกตาย ถ้าบุคคลนั้นมีผู้สืบสันดานก็ให้ผู้สืบสันดานรับมรดกแทนที่ ถ้าผู้สืบสันดานคนใดของบุคคลนั้นถึงแก่ความตายหรือถูกกำจัดมิให้รับมรดกเช่นเดียวกันก็ให้ผู้สืบสันดานของผู้สืบสันดานนั้นรับมรดกแทนที่ และให้มีการรับมรดกแทนที่กันเฉพาะส่วนแบ่งของบุคคลเป็นราย ๆ สืบต่อกันเช่นนี้ไปจนหมดสาย”

<sup>10</sup>มาตรา 1643, *ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์* บัญญัติว่า “สิทธิที่จะรับมรดกแทนที่กันนั้นได้เฉพาะแก่ผู้สืบสันดานโดยตรง ผู้บุพการีไม่มีสิทธิดังนี้”

<sup>11</sup>พินัย ฅ นคร, *คำอธิบายกฎหมายลักษณะมรดก* (กรุงเทพฯ: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, พิมพ์ครั้งที่ 4, 2558) 225.

มาตรา 1607 “การถูกกำจัดมิให้รับมรดก นั้นเป็นการเฉพาะตัว ผู้สืบสันดานของทายาทที่ถูกกำจัดสืบมรดกต่อไปเหมือนหนึ่งว่าทายาทนั้นตายแล้ว แต่ในส่วนทรัพย์สินซึ่งผู้สืบสันดานได้รับมรดกมาเช่นนี้ ทายาทที่วานั้นไม่มีสิทธิที่จะจัดการ และใช้ดังที่ระบุไว้ในบรรพ 5 ลักษณะ 2 หมวด 3 แห่งประมวลกฎหมายนี้ ในกรณีเช่นนั้นให้ใช้มาตรา 1548 บังคับโดยอนุโลม”

จากบทบัญญัติดังกล่าว หมายความว่า การถูกกำจัดมิให้รับมรดกนั้นเป็นการเฉพาะตัวของ ผู้ถูกกำจัดมิให้รับมรดก ผู้สืบสันดานของทายาทที่ถูกกำจัดนั้นมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดใด ๆ ด้วย หากจะตัดสิทธิของผู้สืบสันดานนั้นด้วย ก็เป็นการลงโทษทายาทผู้ถูกกำจัดนั้น โดยที่เขา มิได้มีความผิดใด ๆ กฎหมายจึงให้ผู้สืบสันดานของ ทายาทนั้นสืบมรดกต่อไปเหมือนหนึ่งว่าทายาท นั้นตายแล้ว แต่กฎหมายยังประสงค์ที่จะลงโทษ ทายาทผู้ถูกกำจัดมิให้รับมรดกต่อไป จึงบัญญัติ ห้ามมิให้ทายาทผู้นั้นมีสิทธิที่จะจัดการหรือใช้ ทรัพย์สินที่ผู้สืบสันดานของตนรับมรดกมา<sup>12</sup>

แต่หากเป็นการถูกกำจัดมิให้รับมรดก หลังเจ้ามรดกตายผู้สืบสันดานของทายาทที่ถูก กำจัดนั้นสืบมรดกต่อไปเหมือนหนึ่งว่าทายาทนั้น ตายแล้วตามมาตรา 1607 แห่งประมวลกฎหมาย แห่งแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งผู้สืบสันดาน ได้แก่ บุตรโดย ชอบด้วยกฎหมาย บุตรนอกกฎหมายที่บิดาได้ รับรอง และบุตรบุญธรรม

## ศาลฎีกามีคำวินิจฉัยไว้ดังนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 933/2528 (ประชุม ใหญ่) บุตรบุญธรรมมิใช่ผู้สืบสันดานโดยตรงของ ผู้รับบุตรบุญธรรม จึงไม่มีสิทธิที่จะเข้ารับมรดก แทนที่ผู้รับบุตรบุญธรรมได้ แต่ผู้สืบสันดานของ ทายาทที่ถูกกำจัดหลังเจ้ามรดกถึงแก่ความตายตาม มาตรา 1607 นั้น กฎหมายมิได้จำกัดเฉพาะ “ผู้สืบ สันดานโดยตรง” เหมือนกรณีรับมรดกแทนที่ตาม มาตรา 1643 และมาตรา 1627 บุตรบุญธรรมให้ ถือว่าเป็นผู้สืบสันดานเหมือนกับบุตรที่ชอบด้วย กฎหมาย ย่อมเป็นผู้สืบสันดานและมีสิทธิเข้ารับ มรดกได้ตามมาตรา 1607

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 478/2539 แม้จำเลย ได้ยกย้ายหรือปิดบังทรัพย์สินมรดกของผู้ตายมากกว่า ส่วนที่ตนจะได้และต้องถูกกำจัดมิให้รับมรดกของ ผู้ตายเลย อันเป็นการถูกกำจัดมิให้ได้รับมรดกหลัง เจ้ามรดกตายก็ตาม บุตรของจำเลยซึ่งเป็นผู้สืบ สันดานของจำเลยทายาทผู้ถูกกำจัดมิให้รับมรดก ของผู้ตายย่อมสืบมรดกของผู้ตายเหมือนหนึ่งว่า จำเลยตายแล้วได้ตาม ป.พ.พ.มาตรา 1607

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6782/2544 จำเลย ปลอมพินัยกรรมของเจ้ามรดก จำเลยจึงต้องถูก กำจัดมิให้รับมรดก แต่การถูกกำจัดมิให้รับมรดก ฐานเป็นผู้ไม่สมควรนั้นเป็นการเฉพาะตัวบุตร ของจำเลยซึ่งไม่ได้ถูกกำจัดมิให้รับมรดกย่อมสืบ มรดกต่อไปได้เหมือนหนึ่งว่าจำเลยตายแล้ว ตาม บทบัญญัติประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1607

<sup>12</sup>บุญพระ แสงเทียน , กฎหมายลักษณะมรดก (กรุงเทพฯ: บริษัท วิทยพัฒน์ จำกัด, 2555) 38.



หากทั้ง 2 กรณีข้างต้นไม่มีผู้สืบสันดาน  
มรดกในส่วนของทายาทที่ถูกกำจัดกลับเข้ากอง  
มรดกเพื่อแบ่งให้ทายาทโดยธรรมที่มีสิทธิตาม  
กฎหมายต่อไป

มีประเด็นน่าคิดว่า ในกรณีที่ผู้รับ  
พินัยกรรมไม่ว่าจะเป็นผู้รับพินัยกรรมลักษณะ  
ทั่วไป หรือผู้รับพินัยกรรมลักษณะเฉพาะ เป็นผู้ถูก  
กำจัดมิให้รับมรดกก่อนเจ้ามรดกตายและหลัง  
เจ้ามรดกตาย ผู้สืบสันดานของผู้รับพินัยกรรม  
ดังกล่าวนั้น จะเข้ารับมรดกแทนที่หรือสืบมรดก  
ได้หรือไม่

ในความเห็นของผู้เขียน ผู้สืบสันดานของ  
ผู้รับพินัยกรรมจะเข้ารับมรดกแทนที่หรือสืบ  
มรดกไม่ได้ โดยพิจารณาจากการที่เจ้ามรดกแสดง  
เจตนาทำพินัยกรรมยกทรัพย์สินให้แก่ผู้รับ  
พินัยกรรมคนใดนั้น ก็เพื่อต้องการให้ผู้นั้นเท่านั้น  
มีสิทธิได้รับมรดกถือว่าเป็นสิทธิเฉพาะตัวไม่ตกทอด  
แก่ผู้สืบสันดานซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติหลาย ๆ  
มาตราของกฎหมายลักษณะมรดกอันเกี่ยวกับผู้รับ  
พินัยกรรมว่าเป็นสิทธิเฉพาะตัวไม่ตกทอดแก่ผู้สืบ  
สันดาน เช่น กรณีตามมาตรา 1620 ที่ผู้ใดตายและ  
ได้ทำพินัยกรรมไว้แต่ไม่มีผลบังคับให้ป็นทรัพย์  
มรดกทั้งหมดแก่ทายาทโดยธรรมของผู้ตาย หรือ  
กรณีตามมาตรา 1617 ที่ผู้รับพินัยกรรมคนใดสละ  
มรดก ผู้นั้นรวมตลอดทั้งผู้สืบสันดานไม่มีสิทธิ  
จะรับมรดกที่ได้สละแล้วนั้น หรือกรณีตามมาตรา  
1642 ในการรับมรดกแทนที่ซึ่งบังคับได้แต่ใน  
ระหว่างทายาทโดยธรรม หรือกรณีตามมาตรา

1698 ที่ข้อกำหนดพินัยกรรมนั้นย่อมตกไปเมื่อ  
ผู้รับพินัยกรรมตายก่อนผู้ทำพินัยกรรม เป็นต้น  
ดังนั้น จากบทบัญญัติหลาย ๆ มาตราของกฎหมาย  
ลักษณะมรดก จะเห็นได้ว่าผู้สืบสันดานที่จะเข้ารับ  
มรดกแทนที่หรือสืบมรดกนั้น เป็นสิทธิเฉพาะของ  
ผู้สืบสันดานของทายาทโดยธรรมเท่านั้น<sup>13</sup>

## บทสรุป

การถูกกำจัดมิให้รับมรดกก่อนเจ้ามรดก  
ตายและการถูกกำจัดมิให้รับมรดกหลังเจ้ามรดก  
ตายเป็นบทลงโทษเฉพาะตัวแก่ทายาทผู้กระทำ  
การอันไม่สุจริตต่อเจ้ามรดก ต่อทายาทอื่น และต่อ  
กองมรดก ในอันที่จะตัดสิทธิในการรับมรดกใน  
ฐานะทายาทของทายาทผู้ถูกกำจัดนั้น มิให้มีสิทธิ  
ได้รับมรดกบางส่วน หรือไม่มีสิทธิได้รับมรดกเลย  
ฐานเป็นผู้ไม่สมควรสิ้นสุดความเป็นทายาท

กรณีที่ไม่มีสิทธิรับมรดกเลยสิ้นสุดความเป็น  
ทายาท มรดกในส่วนนี้ตกทอดแก่ผู้สืบสันดาน  
ของทายาทผู้ถูกกำจัดสิทธินั้น โดยต้องพิจารณา  
ว่าการถูกกำจัดมิให้รับมรดกนั้นเป็นการถูกกำจัด  
ก่อนหรือหลังเจ้ามรดกตาย เพราะสิทธิของทายาท  
ในการรับมรดกนี้ต่างกัน กล่าวคือ หากเป็นการถูก  
กำจัดก่อนเจ้ามรดกตายผู้สืบสันดานเข้ารับมรดก  
แทนที่ได้ แต่ให้สิทธิเฉพาะผู้สืบสันดานโดยตรง  
ให้แก่ บุตรโดยชอบด้วยกฎหมาย และบุตรนอก  
กฎหมายที่บิดาได้รับรอง ส่วนกรณีการถูกกำจัด  
หลังเจ้ามรดกตายผู้สืบสันดานของทายาทที่ถูก  
กำจัดสืบมรดกต่อไปเหมือนหนึ่งว่าทายาทนั้นตาย

<sup>13</sup> พ.ชรินทร์ เพ็ชฌุไพสิษฐ์, อ้างแล้ว 3, 406.

แล้ว ซึ่งผู้สืบสันดานในกรณีนี้ได้แก่ บุตรโดยชอบ  
ด้วยกฎหมาย บุตรนอกกฎหมายที่บิดาได้รับรอง  
และบุตรบุญธรรม และหากว่าผู้ถูกกำจัดไม่มีผู้สืบ

สันดาน ก็ต้องเอาส่วนที่ถูกกำจัดนั้นแบ่งแก่ทายาท  
อื่นในลำดับเดียวกัน หรือให้มรดกส่วนนั้นตกแก่  
ทายาทในลำดับถัดไปแล้วแต่กรณี<sup>14</sup>



---

<sup>14</sup>เจลิมชัย เกษมสันต์, อ้างแล้ว 2, 150-151.



## บรรณานุกรม

- เฉลิมชัย เกษมสันต์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วย มรดก (กรุงเทพมหานคร: สำนัก  
อบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, พิมพ์ครั้งที่ 3, 2551)
- ช.ชยินทร์ เพ็ชฌุไพศิษฐ์, กฎหมายลักษณะมรดก (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด เอ็ม แอนด์ เอ็ม  
เลเซอร์พริ้นต์, 2558)
- บุญเพราะ แสงเทียน, กฎหมายลักษณะมรดก (กรุงเทพมหานคร: บริษัท วิทย์พัฒน์ จำกัด, 2555)
- พรชัย สุนทรพันธุ์, คำอธิบายกฎหมายลักษณะมรดก (กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่ง  
เนติบัณฑิตยสภา, 2546)
- พินัย ณ นคร, คำอธิบายกฎหมายลักษณะมรดก (กรุงเทพมหานคร: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด,  
2558)
- เพียบ หุตางกูร, คำสอนชั้นปริญญาตรีคณะนิติศาสตร์ กฎหมายลักษณะมรดก (กรุงเทพมหานคร:  
โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522)
- มัทยา จิตติรัตน์, หลักกฎหมายมรดก (กรุงเทพมหานคร: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด , 2558)
- ศาลฎีกา, ฎ สืบค้นคำพิพากษาเวอร์ชันใหม่ (31 พฤษภาคม 2560) ศาลฎีกา <[http://deka.supremecourt.  
or.th/search](http://deka.supremecourt.or.th/search)>
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ห้องสมุดกฎหมาย (31 พฤษภาคม 2560) <[http://www.krisdika.go.th/  
wps/portal/general](http://www.krisdika.go.th/wps/portal/general)>
- อัมพร ณ ตะกั่วทุ่ง, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 6 ว่าด้วยมรดก (กรุงเทพมหานคร:  
โรงพิมพ์แสงสุทธินการพิมพ์, 2526)





## คำแนะนำในการส่งบทความวารสารวิชาการคณะนิติศาสตร์

### วัตถุประสงค์

1. เพื่อเผยแพร่ความรู้กฎหมายในแง่มุมต่าง ๆ ของสาขานิติศาสตร์
2. เพื่อส่งเสริมสนับสนุนการผลิตผลงานวิชาการของอาจารย์ นักวิชาการ นักวิจัย นักนิติศาสตร์ และผู้สนใจทั่วไป

### ขอบเขต

วารสารวิชาการคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ รับพิจารณาบทความวิชาการ บทความวิจัยหรือวิทยานิพนธ์ บทความปริทัศน์ (review article) บทความวิจารณ์บทความ (article review) และบทความพิเศษสรุปจากการอภิปราย สัมมนา ที่มีเนื้อหาครอบคลุมเกี่ยวกับกฎหมายทุกสาขา

### ประเภทของบทความ

1. บทความทางวิชาการ ความยาวของเนื้อหา 10 - 12 หน้ากระดาษ A4
2. บทความวิจัยหรือวิทยานิพนธ์ ความยาวของเนื้อหา 10-15 หน้ากระดาษ A4
3. บทความปริทัศน์ บทความวิจารณ์บทความ และบทความพิเศษ สรุปการอภิปราย สัมมนา ความยาวของเนื้อหา 5-8 หน้ากระดาษ A4

### แนวปฏิบัติการนำเสนอบทความ

1. บทความที่เสนอเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ต้องไม่เคยตีพิมพ์เผยแพร่ที่ไหนมาก่อน และต้องไม่อยู่ระหว่างการเสนอพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารอื่นหรือรายงานสืบเนื่องจากการประชุมวิชาการ
2. บทความที่เสนอเพื่อพิจารณาตีพิมพ์จะได้รับการประเมินจากกองบรรณาธิการและผู้ประเมินบทความที่กองบรรณาธิการกำหนด โดยผู้ประเมินไม่ทราบว่าผู้เสนอบทความเป็นผู้ใด (blind review) ผลการพิจารณาจากกองบรรณาธิการถือเป็นสิ้นสุด ทั้งนี้ กองบรรณาธิการขอสงวนสิทธิ์ ในการตรวจทานแก้ไขต้นฉบับตามเกณฑ์



## การเตรียมต้นฉบับ

1. พิมพ์ด้วย Microsoft Word สำหรับภาษาไทยใช้ตัวอักษร Angsana New ขนาดตัวอักษร 15 point ภาษาอังกฤษใช้ตัวอักษร Time New Roman ขนาดตัวอักษร 12 point ถ้ามีตัวเลข ต้องพิมพ์เป็นเลขอารบิก และ เจริญธรรมภาษาไทยใช้ตัวอักษร Angsana New ขนาดตัวอักษร 12 point เจริญธรรมภาษาอังกฤษใช้ตัวอักษร Time New Roman ขนาดตัวอักษร 9 point
2. ชื่อเรื่องพิมพ์ไว้หน้าแรกตรงกลางหน้ากระดาษ (ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ) ชื่อผู้เขียนอยู่ใต้ชื่อเรื่องเยื้องลงมาทางขวามือ พิมพ์ด้วยตัวอักษรเอน ส่วนตำแหน่งทางวิชาการ (ถ้ามี) คุณวุฒิการศึกษาสูงสุด และสถานที่ทำงานของผู้เขียน พิมพ์ไว้เป็นเชิงบรรณในหน้าแรก
3. บทความวิชาการ เป็นบทความที่น่าสนใจเนื้อหาสาระจากการวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ประกอบด้วย ชื่อเรื่องภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ชื่อผู้เขียน บทคัดย่อ (Abstract) ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ความยาวรวมกันไม่เกิน 800 คำ คำสำคัญ (Keywords) ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยเลือกคำที่เกี่ยวข้องไม่เกิน 3 คำ บทนำ เนื้อหา สรุปและข้อเสนอแนะ บรรณานุกรม
4. บทความวิจัยหรือวิทยานิพนธ์ เป็นบทความจากการวิจัยหรือจากวิทยานิพนธ์ ประกอบด้วย ชื่อเรื่อง (ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ) ชื่อผู้ทำวิจัย บทคัดย่อ (ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ) คำสำคัญ (ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ) บทนำ วัตถุประสงค์ของการศึกษา สมมติฐานของการศึกษา ขอบเขตของการศึกษา ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ วิธีดำเนินงานวิจัย ผลการวิจัย (สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ)

## การส่งต้นฉบับ

1. การส่งต้นฉบับทางไปรษณีย์

ส่งต้นฉบับ 1 ชุด และสำเนา 1 ชุด พร้อมแผ่นซีดี ที่กองบรรณาธิการ วารสารวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ เลขที่ 18/18 ถนนบางนา-ตราด ตำบลบางโฉลง อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ 10540

2. การส่งต้นฉบับทางเว็บไซต์ <http://www.law.hcu.ac.th> หัวข้อการส่งบทความออนไลน์

## การอ้างอิงเชิงอรรถ (Footnote)

### 1. หนังสือ/ตำรา (Books)

| รูปแบบ   | ชื่อผู้แต่ง,           | ชื่อเรื่อง                                     | (สถานที่พิมพ์:<br>สำนักพิมพ์, ครั้งที่พิมพ์,<br>ปีที่พิมพ์) | หน้า. |
|----------|------------------------|------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|-------|
| ตัวอย่าง | ประสิทธิ์<br>โฆวิทกุล, | คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยบุคคล | (กรุงเทพฯ: นิติธรรม,<br>พิมพ์ครั้งที่ 2, 2543)              | 183.  |
|          | Malcome N<br>Shaw,     | <i>International Law</i>                       | (London: Cambridge<br>University Press, 2008)               | 578.  |

### 2. บทความวารสาร (Journal Articles)

| รูปแบบ   | ชื่อผู้แต่ง,              | “ชื่อเรื่อง”                                                                                       | (ปีที่พิมพ์) | ปีที่ฉบับที่ | ชื่อวารสาร                                      | หน้าเริ่มต้น<br>บทความ, | หน้า. |
|----------|---------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|-------------------------------------------------|-------------------------|-------|
| ตัวอย่าง | ศนันท์กรณ<br>โสคติพันธุ์, | “หลักความสำคัญผิด”                                                                                 | (2553)       | 39:4         | วารสารนิติศาสตร์                                | 788,                    | 797.  |
|          | Christopher<br>C. Miller, | “To The Moon &<br>Beyond: The United<br>States and The<br>Future of<br>International Space<br>Law” | (2011)       | 35:1         | <i>Suffolk<br/>Transnational<br/>Law Review</i> | 101,                    | 113.  |



### 3. บทความในหนังสือ (Chapter in Edited Books)

| รูปแบบ   | ชื่อผู้แต่ง,         | “ชื่อบทความ”                          | ใน | ชื่อบรรณาธิการ<br>หรือผู้รวบรวม,       | ชื่อหนังสือ                                                                              | (สถานที่พิมพ์ :<br>สำนักพิมพ์,<br>ครั้งที่พิมพ์,<br>ปีที่พิมพ์) | หน้าเริ่มต้น<br>บทความ, | หน้า. |
|----------|----------------------|---------------------------------------|----|----------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|-------------------------|-------|
| ตัวอย่าง | พะยอม<br>แก้วกำเนิด, | “ความหมาย<br>ของวัฒนธรรม”             | ใน | ฉัตรชัย<br>ศุภรกาญจน์<br>(บรรณาธิการ), | ห้องสมุด<br>วัฒนธรรม                                                                     | (นครศรีธรรมราช :<br>ศูนย์วัฒนธรรม<br>ภาคใต้, 2525)              | 1,                      | 4.    |
|          | Richard J.<br>McNeil | “International<br>Parks for<br>Peace” | In | Jim Thorsell<br>(ed.),                 | <i>Parks on the<br/>Borderline:<br/>Experience in<br/>Transfrontier<br/>Conservation</i> | (Gland,<br>Switzerland and<br>Cambridge, UK:<br>IUCN, 1990)     | 23,                     | 35.   |

### 4. วิทยานิพนธ์ (Theses)

| รูปแบบ   | ชื่อผู้แต่ง,          | ชื่อเรื่อง                                        | (หลักสูตร, สถาบัน, ปี)                                                          | หน้า. |
|----------|-----------------------|---------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|-------|
| ตัวอย่าง | นิก<br>สุนทรชัย,      | มาตรการทางกฎหมายในการเรียกคืนทรัพย์สินทางวัฒนธรรม | (นิติศาสตรมหาบัณฑิต,<br>คณะนิติศาสตร์<br>จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,<br>2534)        | 53.   |
|          | Chloe Sage<br>Castro, | <i>Over the Moon: Lunar Heritage Protection</i>   | (Master of Fine Arts<br>Thesis, Savannah<br>College of Art and<br>Design, 2011) | 44.   |

### 5. เอกสารประกอบการประชุม (Conference Proceedings)

| รูปแบบ   | ชื่อผู้เขียน, | “ชื่อเรื่อง”                                                        | (นำเสนอที่<br>ชื่อการประชุม,<br>สถานที่, ว/ด/ป)                                                                                                 | หน้า. |
|----------|---------------|---------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| ตัวอย่าง | Anne Orford   | “Roman Law and the<br>Godly Imperium in<br>England’s New<br>Worlds” | (Paper presented at the<br>Workshop on the<br>Theo-Political<br>Renaissance,<br>Department of English,<br>Cornell University, 25<br>April 2008) | 12.   |

### 6. เว็บไซต์ (Website/Electronic Materials)

| รูปแบบ   | ชื่อผู้เขียน,          | ชื่อเอกสาร                                                                     | (ว/ด/ป<br>ที่เข้าถึงข้อมูล) | ชื่อเว็บไซต์                        | <URL>.                                                                               |
|----------|------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| ตัวอย่าง | Apichai<br>Sunchindah, | <i>The ASEAN<br/>Approach to<br/>Regional<br/>Environmental<br/>Management</i> | (24 Aug 2013)               | ASEAN<br>Environment<br>Cooperation | < <a href="http://www.aseansec.org/2838.htm">http://www.aseansec.org/2838.htm</a> >. |

### 7. กฎหมายภายใน (Domestic Laws)

| รูปแบบ   | เลขมาตรา,   | ชื่อกฎหมาย                          |
|----------|-------------|-------------------------------------|
| ตัวอย่าง | มาตรา 15,   | พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔   |
|          | Section 17, | Land and Environment Court Act 1979 |



## 8. ตราสารระหว่างประเทศ (Treaties, Conventions, Protocol)

| รูปแบบ   | ชื่อตราสาร,                                               | วันที่เปิดลงนาม,                          | Treaty Series  | (วันเริ่มต้นมีผลผูกพัน)<br>(Enter into Force) | มาตรา. |
|----------|-----------------------------------------------------------|-------------------------------------------|----------------|-----------------------------------------------|--------|
| ตัวอย่าง | United Nations<br>Convention on<br>the Law of the<br>Sea, | opened for signature<br>10 December 1982, | 21 ILM<br>1261 | (entered into force 16<br>November 1994)      | art 2. |

## หลักการอ้างอิงเอกสารที่เคยอ้างมาแล้ว (Subsequent References)

1. กรณีการใช้ “เพิงอ้างอิง” หรือ “Ibid” กรณีอ้างอิงเอกสารเดิมที่อยู่ก่อนหน้าทันที เช่น
  - 16 ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยบุคคล .  
(กรุงเทพฯ: นิติธรรม, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2543) 183.
  - 17 เพิงอ้างอิง, 184.
  - 18 Eric Barendt, *Freedom of Speech* (Oxford University Press, 2nd ed, 2005) 163.
  - 19 Ibid.
  - 20 Ibid, 170.
2. กรณีการใช้ “อ้างแล้ว” หรือ “Above n” กรณีอ้างอิงเอกสารเดิมที่อยู่ก่อนหน้า แต่มีเอกสารอื่นมาค้น เช่น
  - 9 Catharine MacMillan, *Mistakes in Contract Law* (Hart Publishing, 2010) 38.  
.....
  - 20 Catharine MacMillan, above n 9.
  - 21 Catharine MacMillan, above n 9, 40.
  - 22 ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยบุคคล  
(กรุงเทพฯ: นิติธรรม, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2543) 183.  
.....
  - 24 ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล, อ้างแล้ว 22, 185.

### การอ้างอิงบรรณานุกรม (Bibliography)

#### มีหลักการเขียนดังนี้

- (1) รูปแบบเดียวกับ กรณีการอ้างอิงเชิงอรรถ (Footnote) ขึ้นอยู่กับประเภทของแหล่งอ้างอิง
- (2) ตัดหน้าเอกสารที่อ้างอิงออก และไม่ใส่จุด full stop (.) กรณีเอกสารที่อ้างเป็นบทความ (Journal Articles) ให้ตัดแต่เลขหน้าที่อ้างอิงออก ให้ใส่หน้าเริ่มต้นบทความเอาไว้
- (3) กรณีผู้แต่งเป็นชาวต่างชาติ ให้สลับที่ ชื่อแรก และ นามสกุล โดยคั่นด้วย comma (,) เช่น Christopher C. Miller เปลี่ยนเป็น Miller, Christopher C.
- (4) การเรียงลำดับเอกสาร ให้เรียงตามอักษรตัวแรกของชื่อผู้เขียน จาก ก-ฮ หรือ A-Z

#### ค่าธรรมเนียมการตีพิมพ์

ผู้ที่จะตีพิมพ์บทความลงวารสารวิชาการคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ ต้องเสียค่าธรรมเนียมการตีพิมพ์ เรื่องละ 5,000 บาท เพื่อเป็นค่าตอบแทนผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาบทความ (Peer review) และค่าดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง สามารถชำระโดยโอนเงินเข้าบัญชี มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

#### ชื่อบัญชี มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

1. ธนาคารธนชาติ สาขามหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ ประเภทออมทรัพย์  
เลขที่บัญชี 168-2-00999-7
2. ธนาคารกสิกรไทย สาขานนบางนา-ตราด ประเภท ออมทรัพย์  
เลขที่บัญชี 450-2-05411-8
3. ส่ง ใบ PAY IN ธนาคาร ทางโทรสาร 0-2312-6419 หรือ  
ที่ E- Mail : faclaw120hcu@gmail.com

\*\*\*\*\*





## ใบสมัครสมาชิก วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

เรียน กองบรรณาธิการวารสารวิชาการคณะนิติศาสตร์ มจร.

ชื่อ-สกุล.....  
ที่อยู่ เลขที่..... หมู่ที่..... ซอย.....  
ถนน..... ตำบล/แขวง..... อำเภอ/เขต.....  
จังหวัด..... รหัสไปรษณีย์.....  
โทรศัพท์..... โทรสาร..... E-mail address.....

มีความประสงค์จะสมัครเป็นสมาชิกวารสารวิชาการคณะนิติศาสตร์ มจร. เป็นรายปี (ปีละ 2 ฉบับ 300 บาท)

### ที่อยู่ในการจัดส่งวารสาร

เลขที่..... หมู่ที่..... ซอย..... ถนน.....  
ตำบล/แขวง..... อำเภอ/เขต..... จังหวัด.....  
รหัสไปรษณีย์.....

### เงื่อนไขการชำระเงิน

☐ ธนาคา / ตัวแลกเงิน สั่งจ่ายในนาม “มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ”

☐ เช็คขีดคร่อม สั่งจ่ายในนาม มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

ธนาคาร..... สาขา.....

เลขที่..... ลงวันที่.....

☐ อื่นๆ โปรดระบุ .....

และโปรดส่งดำเนินการชำระเงินและใบสมัครสมาชิก ทางโทรสาร หมายเลข 0-2312-6419

หรือ ส่งกองบรรณาธิการวารสารวิชาการคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

18/18 ถนนบางนา-ตราด กม.18 ต.บางโหลง อ.บางพลี จ.สมุทรปราการ 10540

สอบถามรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ สำนักงานเลขานุการคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ  
โทรศัพท์ 0-2312-6300-79 ต่อ 1689 1690



คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

## ได้รับการรับรองหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต

จาก

สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา

เมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2552

และ

สำนักฝึกอบรมวิชาว่าความแห่งสหภาพนายความ

เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2552





## คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

เลขที่ 18/18 ถนนบางนา-ตราด กิโลเมตรที่ 18 ตำบลบางโฉลง

อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ 10540

E-mail : [faclaw120hcu@gmail.com](mailto:faclaw120hcu@gmail.com)

ศูนย์แนะนำกฎหมายสำหรับประชาชน

โทร. 0-2312-6300 ต่อ 1689, 1690